

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

RUI MIGUEL MATOS COSME VARGAS HENRIQUES

ESTADO REGULADOR NO SETOR DA PROTEÇÃO CIVIL

LISBOA

2019

RUI MIGUEL MATOS COSME VARGAS HENRIQUES

ESTADO REGULADOR NO SETOR DA PROTEÇÃO CIVIL

“Substituição do documento apresentado”

LISBOA
Agosto - 2019

RUI MIGUEL MATOS COSME VARGAS HENRIQUES

ESTADO REGULADOR NO SETOR DA PROTEÇÃO CIVIL

Mestrando: Rui Vargas

Orientador: Professor Doutor Carlos Baptista Lobo

Dissertação de Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Área de Especialização: Direito Administrativo e Administração Pública

LISBOA

Agosto - 2019

AGRADECIMENTOS

A todos os que me possibilitaram esta experiência, muito obrigado.

Quanto começamos a enumerar, estamos a pessoalizar. Corremos então o risco de se esquecer alguém. «Riscos» é tudo o que não queremos correr, sob pena de «dizer uma coisa e fazer outra». Pelo que compreendem, agradeço do fundo do coração a todos aqueles que me ajudaram a concretizar esta tarefa, destacando:

- ao meu orientador por ter aceite este desafio e, a quem devo a disponibilidade, paciência, orientação e o saber transmitido;
- aos meus professores e colegas na primeira fase do mestrado, em especial ao Prof. Doutor Pedro Moniz Lopes que com a sua sapiência me indicou o caminho inicial, sem o qual não seria possível chegar aqui;
- ao Prof. José Luis Silveira Botelho, o «meu Prof.» de sempre e para sempre, pelas nossas discussões que são sempre ensinamentos;
- e como os últimos são os primeiros, à Tânia pela paciência e palavras de incentivo sempre no momento certo, à família que é divina e, demais amigos pelos diversos apoios, destacando aqueles que me acompanharam até aqui chegar, com a experiência e saber deste setor que «é um mundo».

A todos muito obrigado.

ESTADO REGULADOR NO SETOR DA PROTEÇÃO CIVIL

RESUMO

Os grandes incêndios florestais que ocorreram em 2017 não deixaram ninguém indiferente, muito por culpa das mortes ocorridas. Assistir a tamanha tragédia como a de 2017, vem trazer a descoberto fragilidades e constrangimento existentes num setor que se espera esteja preparado para responder a sinistros e catástrofes.

O cidadão enquanto «ser» procura a felicidade. A procura do bem-estar individual e social é mutável consoante o tempo e lugar, originando também mudanças nos valores e direitos a salvaguardar. As várias crises económicas alertaram-nos para a questão da escassez dos bens e recursos. É no substrato dessas alterações, do conceito de escassez e sustentabilidade (deixando para as novas gerações o mesmo nível de recursos que nos foi entregue), das novas tecnologias e da globalização, que estamos perante uma alteração do contrato social.

Esta narrativa exige uma administração eficiente, assente numa política de coesão territorial, em que pessoas e território devem estar em primeiro lugar.

Assim qual é o papel do Estado? Espera-se um Estado competente para responder a estes desafios, capaz de implementar verdadeiras políticas de regulação dos setores económicos e sociais, com o objetivo de promover a igualdade, justiça, segurança e bem-estar social.

Palavras Chave: Regulação, Proteção Civil, Contrato Social, Coesão Territorial e Eficiência

ABSTRACT

The huge forest fires that occurred in 2017 did not leave anyone indifferent, much because of the deaths that occurred. To witness to such a tragedy as that of 2017, reveals weaknesses and constraints in an industry that is expected to be prepared to respond to accidents and catastrophes.

The citizen as a "being" seeks happiness. The search for individual and social well-being is changeable according to place and time, and also originates changes in the values and rights to be safeguarded. The various economic crises warned us of the scarcity of goods and resources. It is on the substrate of these changes, from the concept of scarcity and sustainability (leaving the same level of resources delivered to us to the new generations), new technologies and globalization, that we are faced with a change in the social contract.

This narrative requires an efficient administration, based on a policy of territorial cohesion, in which people and territory must come first.

So what is the role of the State? A competent State is expected to respond to these challenges, capable of implementing real regulatory policies in the economic and social sectors, with the aim of promoting equality, justice, security and social well-being.

Keywords: Regulatory Policy, Civil Protection, Social Contract, Territorial Cohesion and Efficiency.

GLOSSÁRIO

AAI	Autoridades Administrativas Independentes
AGIF	Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, Instituto Público
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
ARI	Autoridades Reguladoras Independentes
CODIS	Comandante Distrital de Operações de Socorro
CODS	Comando Distrita de Operações de Socorro
CRP	Constituição da República Portuguesa
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DCIR	Defesa Contra Incêndios Rurais
DECIF	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais
DFCI	Defesa da Floresta Contra Incêndios
EIP	Equipas de Intervenção Permanente
EMIR	Equipas Móveis de Intervenção Médica
ENB	Escola Nacional de Bombeiros
EUA	Estados Unidos da América
FEB	Força Especial de Bombeiros
FEPC	Força Especial de Proteção Civil
GFR	Gestão de Fogos Rurais
GIPS	Companhia de Intervenção de Proteção e Socorro
GNR	Guarda Nacional Republicana
GRF	Guardas de Recursos Florestais
INEM	Instituto Público de Emergência Médica, Instituto Público
IRN	Instituto de Registos e Notariado
MAI	Ministério da Administração Interna
OVPC	Organizações Voluntárias de Proteção Civil
PCIR	Proteção contra Incêndios Rurais
PEM	Posto de Emergência Médica
PIGF	Plataforma Informática de Gestão da Formação
PMDFCI	Plano Municipal da Defesa da Floresta Contra Incêndios
PPC	Plano Permanente de Cooperação
RJIGT	Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial
RNBP	Recenseamento Nacional de Bombeiros Portugueses
SADO	Sistema de Apoio à Decisão Operacional
Séc.	Século
SGIFR	Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
SIEG	Serviços de Interesse Económico Geral
SMPC	Serviço Municipal de Proteção Civil
SNDFCI	Sistema Nacional da Defesa da Floresta Contra Incêndios
SNPC	Serviço Nacional de Proteção Civil
SSLI	Sistema de Socorro e Luta Contra Incêndios
TdC	Tribunal de Contas

INTRODUÇÃO

Ao escrever sobre este setor, a primeira questão que é de regra ser tratada é a delimitação do conceito de proteção civil. Do conhecimento empírico, falar de proteção civil, é falar de dos bombeiros. Para esta conclusão, basta recordar os mais recentes acontecimentos trágicos no domínio dos grandes incêndios florestais de 2017.

E quando se trata de grandes cheias, como as de Madeira em 2010, do Algarve em 2003, ou as mais antigas e devastadoras cheias de Lisboa em 1960 e, tal pode dizer que não se ouviu falar de proteção civil.

Tempos recentes vêm revelando a fragilidade de um sistema, que há muito, clama por uma reorganização e, conseqüente reestruturação. Esta necessidade tem vindo a ser objeto de alerta pelos atores e agentes de proteção civil ao longo dos tempos. É de dentro do sistema que se têm ouvido as vozes mais clamorosas falar da necessidade de pensar e reestruturar este setor. Assistimos nos últimos três anos, à alteração sucessiva do pacote legislativo nesta matérias. E nas matérias intimamente relacionadas com este setor, nomeadamente: em planeamento florestal e, ordenamento do território; financiamento dos corpos de bombeiros e, por consequência introdução de uma gestão baseada no mapeamento e planos de risco; descentralização de competências para as comunidades intermunicipais e autarquias locais e, conseqüente proximidade.

Não podemos deixar de concordar com o Professor Doutor Carlos Baptista Lobo na sua mais recente «sequela doutrinária» sobre “Finanças e Fiscalidade: do Ambiente e da Energia” e do “Ordenamento do Território e Urbanismo”, pois uma reorganização da proteção civil passa obrigatoriamente pelos conceitos de ordenamento do território e ambiente, analisando-se o fator sustentabilidade com ênfase especial no seu substrato de «risco», matéria que pouca relevância tem tido no setor, mas indispensável para o bom planeamento e conseqüentemente boa prestação do socorro, não esquecendo os princípios da coesão territorial (políticas de redistribuição que visam eliminar assimetrias e, que se efetiva pela proximidade: seja através da descentralização, da transferência de competências, ou até colocando os serviços no mercado para serem prestados pelos privados), sempre baseados nos princípios da eficiência, da proporcionalidade e da boa administração. Uma das questões a colocar, é se por estas especificidades não estaremos a falar verdadeiramente de uma nova disciplina?

Não se pretende que este trabalho seja uma análise económica, ou sequer um estudo à luz dos princípios do direito económico, para o setor da proteção civil em Portugal, porque não quisemos resvalar para setores e áreas de atividade que surgem como de abordagem quase obrigatória, o que na economia desta monografia de todo em todo não sabem e, portanto foram por escolha própria excluídas.

No entanto, quando falamos de organização ou da administração de um setor, não podemos deixar de fazer referência a teorias e princípios de outros ramos do direito, ou de outras ciências com que este setor priva, como a ciência política, ciências da administração, ou inclusivamente as ciências sociais. Limitamos estas ao enquadramento dos conceitos sob pena de entrarmos numa análise circular, sem que nada de novo ou qualquer contributo inovador fosse dado ao tema.

Diariamente somos confrontados com a atividade de proteção civil, designadamente um acidente rodoviário, as prestações de socorro pelo INEM, as rupturas de canos de abastecimento de água nas cidades, sem que de resto, nos apercebamos disso. Já e coisa diferente, nos chamados «meses de Verão», em que muitas vezes e, por semanas a fio, assistimos na abertura dos noticiários televisivos à notícia dos incêndios que se vão alastrando pelo nosso país e, pelo mundo, apercebemo-nos da importância do setor e da necessidade de o mesmo estar devidamente organizado e regulado.

Não se trata apenas de organização e regulação jurídica ou económica, mas da confiança que os cidadãos devem ter no setor e no Estado. A segurança passa obrigatoriamente pela confiança. Senão tenho confiança no Estado ou num determinado serviço da sociedade, então não vou ter a felicidade. Falhou o contrato social.

Para falarmos de proteção civil, há que primeiro definir o conceito. Infelizmente, os juristas pouca importância têm dado ao setor, o que faz com que a doutrina seja escassa relativamente à matéria.

Ousamos nestes escritos concretizar um conjunto de conceitos e determinações, que mais não servem, senão como um primeiro passo para que possa nascer a discussão à volta da temática e, com pensamento de outros, que seguramente e, com muito mais sapiência, poderão trazer contributos essenciais, para a reestruturação de um setor vital na nossa sociedade.

Há ainda, que fazer referência ao fato de este trabalho advir da área do direito administrativo e da administração pública, fator preponderante para o caminho que seguiu em sede de conclusões, deixando outras, que acreditamos não menos importantes, para outras instâncias e discussões, como acontece com aquilo a que no direito a constituir

chamámos do «direito fundamental da proteção civil», e para outros voos que gostaríamos de fazer.

É este bem jurídico «proteção civil», que não o sendo, - é – (enquanto tal), hoje um serviço que os cidadãos individualmente, ou através da comunidade exigem ao Estado, ou se organizam para que lhe seja prestado.

As nossas preocupações e necessidades vão mudando consoante o tempo e lugar e, conseqüentemente o que se exige ao Estado também se vai alterando.

Há assim que definir: i) proteção civil; ii) qual o papel do Estado; iii) sustentabilidade e riscos, mostrando para o efeito o caminho que outros seguiram, e apresentando um conjunto de propostas.

Do conceito de proteção civil, depois passamos para as determinações do que é um agente de proteção civil, o papel dos bombeiros, das autarquias locais e outras entidades no sistema.

A ineficiência de um setor, que se espera que não falhe e onde a eficácia falha em parte por vezes devido à falta de regulamentação adequada aos novos tempos e, se exige que seja preparada por aqueles que face à especificidades sabem verdadeiramente dos temas e do “métier” e não por alguns que encontraram no setor, devido à exposição permanente a que está sujeita, uma forma de criar o seu «pequeno núcleo de poder», ou de promoção pessoal na sociedade ou no meio onde se encontram.

Os grandes incêndios florestais de 2017 trouxeram para a discussão pública temas, que eram há muito discutidos no seio do setor, como a falta de ordenamento do território, a severidade dos incêndios florestais face ao abandono dos campos agrícolas, falta de limpeza das florestas e, na ótica das alterações climáticas os comportamentos de risco, as políticas de descentralização, o pensar o sistema como um sistema de rede e sua melhoria na vertente da «rede das redes», em suma, a necessidade de conexão de entidades e setores.

Mas subjacente a estas discussões e por isso a expressão utilizada «rede das redes», a proteção civil em última instância será um instrumento que proporciona a felicidade das pessoas, e isso faz-nos lembrar Thomas Jefferson na formulação da trilogia da revolução americana posta na “Declaração da Independência Americana” em 1776 e no “Estatuto da Virgínia para a Liberdade Religiosa” e, hoje sendo parte integrante da Constituição Americana, a trilogia “Direito à vida, à liberdade e à felicidade”.

Uma abordagem exaustiva do setor da proteção civil, depara-se com um desafio de grande complexidade, por se tratar de uma interação de muitos meios afetos à atividade, originários de várias entidades com natureza diferente, que intensifica a dificuldade jurídica de relacionamento.

Parte I – Direito Constituído (as normas e o sistema) – “De jure Constituto”

Entro na matéria sem provar a importância de meu assunto. Perguntar-se-me-á se sou príncipe ou legislador, para escrever sobre política. Se eu fosse príncipe ou legislador, não perderia meu tempo em dizer o que é preciso fazer; eu faria ou me calaria.

Jean-Jacques Rousseau - Do Contrato Social - 1762

A. – Proteção Civil em Portugal

1- Conceito

O nosso ordenamento jurídico¹ designa por proteção civil “a atividade desenvolvida pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram.”

Assim, define a lei como proteção civil: i) prever riscos em caso de catástrofe ou acidente grave; ii) atenuar os efeitos em caso de catástrofe ou acidente grave; iii) proteger e socorrer as pessoas e bens.

Segundo a (Grande enciclopédia universal, 2014) proteção civil é “proteção da vida e dos bens da população contra acções inimigas em caso de guerra, sabotagem e catástrofes naturais (incêndios, furacões, inundações, terremotos, entre outros cataclismos). Organizou-se principalmente devido à II Guerra Mundial. Hoje, perante o terror atómico, são concebidos grandes projectos dirigidos sobretudo às grandes cidades, tendo em conta a mobilização dos voluntários exigida pelos serviços de policiamento, sanidade, incêndio, sanitários. Deve apoiar-se em dois princípios fundamentais: ajuda mútua e grande mobilidade para acudir no mais curto espaço de tempo ao local afectado”².

¹ Lei de Bases da Proteção Civil - Lei n.º 27/2006, de 03 de setembro, alterada pela Retificação n.º 46/2006, de 08 de agosto, Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e alterada e republicada pela Lei n.º 80/2015, de 03 de agosto.

² Grande enciclopédia universal. [Barcelona] ed. Dureclub: Correio da Manhã, D.L. 2004. Vol. 20, p. 10817

Apesar da definição legal proteção civil se limitar a prevenir os riscos coletivos e atenuar os efeitos em caso de catástrofe ou acidente grave, proteger e socorrer as pessoas e bens, entendemos nós, que do ponto de vista dogmático quer a definição da lei, quer a definição atrás apresentada pecam por serem escassas.

Sem prejuízo, de no decorrer do presente trabalho podermos aditar elementos ao conceito e, conseqüente definição de proteção civil, ousamos em primeira instância, no plano da qualificação dos conceitos concretizar o objeto de proteção civil.

Trata-se da proteção de pessoas e comunidades contra as catástrofes, epidemias, calamidades, acidentes de viação, marítimos, ferroviários e aéreos, sinistros, incêndios, fogos, cheias e inundações, terremotos, ciclones, marmotos, deslizamentos de terras e, demais ocorrências que possam afetar os direitos humanos ou direitos fundamentais. Essa proteção poderá ser em primeira instância na identificação do risco, por forma a evitar a sua concretização, ou não sendo possível evitar a sua ocorrência, não deixar de haver adequado planeamento da intervenção a fazer, de modo a evitar ou diminuir os danos dessa ocorrência, ou evitar repetições.

Exige-se ao Estado que, face a determinados acontecimentos, tenha uma ação efetiva para numa visão mais macro, proporcionar o bem-estar social e, em última instância a garantir qualidade de vida dos cidadãos, e muito sublinhada felicidade.

Não nos iremos ocupar no conceito de felicidade e, se este é o fim ou o caminho para o fim (ou seja a felicidade em si mesmo). A este propósito citamos (Hobbes, 1642) “a felicidade é um contínuo progresso do desejo, de um objeto para outro, não sendo a obtenção do primeiro outra coisa senão o caminho para conseguir o segundo”³. Sendo certo que para este autor a felicidade pessoal se adquire por correção autoritária do homem ou da natureza humana intrinsecamente má.

No plano da concretização dos conceitos referimo-nos ao direito do cidadão e da comunidade. Não vamos entrar, nesta sede, na discussão de saber se a sociedade organizou o homem, ou se o homem se organizou em sociedade, como sucede em Aristóteles e em Locke.

No direito europeu a proteção civil, não obstante todo o trabalho que tem sido feito na última década, não deixa de ser louvável talvez mais em proteção civil em vez de ajuda humanitária, ainda é vista como uma matéria sem relevância conceptual jurídico-

³ Hobbes, Thomas – *Leviatã: Matéria, Forma e Poder de Um Estado Eclesiástico e Civil*, 1642 p. 37

administrativa. Por seu turno, em outros ordenamentos jurídicos, como o Brasileiro, já se começa a discutir se o direito da proteção contra desastres é um direito fundamental.

Assim, e utilizando a definição de (Coutinho, 2014), a definição de proteção civil é “conjunto de normas jurídicas destinadas a prevenir, mitigar e evitar a ocorrência de desastres, bem como destinadas a possibilitar o adequado socorro às pessoas afetadas e reconstrução da área atingida, de modo a evitar desastres futuros, garantindo-se a manutenção da dignidade da pessoa humana”⁴. Podemos retirar cinco conceitos que estão na base deste trabalho: i) prevenir; ii) mitigar; iii) possibilitar o adequado socorro; iv) reconstrução; e v) garantir a dignidade da pessoa humana. Os quarto e quinto conceitos agora referidos não se enquadram na definição do nosso ordenamento jurídico, mas que nos parecem fundamentais e indispensáveis para esta análise. Trata-se, assim de uma ação do Estado em proteger as pessoas e a comunidade face aos eventos de calamidade ou sinistralidade ocorridos. Que constitui uma “garantia”.

Ao Estado é-lhe exigido a segurança de pessoas e bens, o que passa necessariamente por este quarto conceito da reconstrução da área atingida de forma a evitar ocorrências futuras, mas também de modo a restabelecer os direitos afetados ou compensar os danos sofridos. Ao Estado cabe-lhe também a prevenção de riscos que vão para além dos coletivos, conforme se refere no nosso ordenamento jurídico, e daí concordarmos com o quinto conceito explanado de «garantir a dignidade da pessoa humana». E ao fazê-lo estamos a distinguir direitos, direitos e garantias no âmbito dos direitos fundamentais. E aqui na defesa da dignidade humana, na proteção da pessoa humana, não está no âmbito da liberdade, não está no âmbito dos direitos subjetivos, está no âmbito das garantias e assim o alcance é muito simples e constitucional, direitos fundamentais – direitos, liberdades e garantias.

Ao direito da proteção civil não cabe a abordagem das técnicas, modos ou meios da intervenção operacional, mas antes conforme refere (Coutinho, 2014) definir “princípios e regras específicas para as situações jurídicas com ele relacionados”⁵.

⁴ Coutinho, Nilton Carlos de Almeida – Da Concretização do direito de proteção contra desastres, sob a ótica da teoria dos direitos fundamentais. Brasil by Unisinos: Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), 6 (2): julho-setembro 2014 p. 216

⁵ Coutinho, Nilton Carlos de Almeida – Op. Cit. p. 216 “Porém, espera-se que, com o desenvolvimento da ciência jurídica e o aumento das preocupações em torno dos desastres (naturais, antropológicos ou mistos), o direito dos desastres passe a gozar da autonomia científica que lhe é necessária e inerente passando a adotar princípios e regras específicos para as situações jurídicas a ele relacionadas. Aliás, a falta de uma estrutura jurídica para o tratamento dos desastres contribui para a maior vulnerabilidade da população a esse tipo de evento (Carvalho e Damacena, 2013).”

Definido conceptualmente o momento da intervenção, há que entrar no âmago das ocorrências que contribuem para essa intervenção.

Um dos conceitos que tem sido introduzido na Europa e consequentemente em Portugal nas últimas décadas é a ideia de risco, muito derivado de conceitos do direito do ambiente e da figura da sustentabilidade.

No entanto, «os riscos» como o conceito de bens a proteger sempre existiram, ainda que com o passar dos anos venham a ser alterados. Seguramente que o risco na idade média ou o bem a proteger seria outro (como adiante haveremos de abordar). O risco e o que é hoje exigido à sociedade diverge do que era exigido há 400 anos atrás. A possibilidade de ocorrência de um fogo em uma habitação no século XVI resultante de uma lareira acesa era muito maior que nos nossos dias. À sociedade medieval, em matéria de prevenção de incêndios urbanos, era exigido que se apagasse à noite as fogueiras e as velas no interior das casas nas cidades, para que estas e parte das cidades não ardessem⁶. Queremos com isto salientar que os conceitos também evoluem no seu conteúdo.

Que bens jurídicos temos a salvaguardar hoje? Nas grandes cidades da República Popular Chinesa, o bem jurídico a salvaguardar já é o oxigénio. A necessidade de respirar é essencial para a vida humana. Respirar já é um bem jurídico a defender.

As constituições vão mudando. Acima de tudo muda o contrato social. A procura do homem pelo bem-estar social, pela sua felicidade mantém-se.

O conceito de felicidade vai mudando ao longo dos tempos, mas também em razão do «tempo e do lugar». Hoje mesmo a felicidade para algumas pessoas é ter comida ou água potável para sobreviver, ou como dissemos anteriormente numa grande cidade Chinesa o oxigénio para respirar, ou na Índia a liberdade para escolher com quem casar ou a profissão a ter (e não apenas em função da casta ou das regras familiares), ou em sociedades mais ocidentais a liberdade de escolha do género da pessoa com quem casar, ou mesmo a liberdade de escolha do género que o seu corpo irá ter. Estes paradigmas da sociedade desenvolvem doutrinas à sua volta, ou atualizam doutrinas existentes.

O contexto de evolução, ou transformação da sociedade⁷, levar-nos-ia, para uma análise mais teleológica e metafísica do ser, que passaria seguramente pelo «ter» e «ser»,

⁶ Hoje é exigido não fazer fogueiras no verão (a tradição no Oeste de fazer com regularidade piqueniques foi assim se perdendo). Não deixando de ser curioso que nas matas de Ferrel e nos pinhais do Sítio da Nazaré ainda existem fogões de cimento com as grelhas para assar a comida. Que mostra a força das tradições e dos hábitos.

⁷ Conforme lhe queiramos chamar. A evolução requer a conceção de mudança para melhor, a transformação nem tanto o que nos leva a abster de fazer uma caracterização subjetiva.

que não nos cabe nestas instâncias pronunciar, ainda que por ser bastante atrativa e desafiadora essa pronúncia possamos eventualmente «resvalar» nela ao longo deste trabalho. Até porque, como se diz “a felicidade não está em alcançar a meta, mas em usufruir a caminhada”⁸.

Hoje (entenda-se nestes anos mais recentes), as mortes de pessoas em incêndios levam a mudanças de paradigmas e bens jurídicos a proteger. Como se de um momento para outro voltássemos ao passado, onde a defesa de pessoas, bens e ambiente, se torne novamente a instância de defender a própria vida. Defender a própria vida não como aconteceu no passado, que resultava de defender territórios da tirania, dos inimigos da peste ou mesmo defender a vida perante um animal selvagem, mas de outros perigos como o fogo, o sinistro rodoviário ou acidente ferroviário (em 2017, 510 pessoas foram vítimas de acidentes rodoviários)⁹.

Enquanto fomos escrevendo este trabalho, ocorrências significativas vão acontecendo, das quais podemos dar a título de exemplo, hoje¹⁰ um autocarro, enquanto circulava no Caniço, Madeira, caiu numa ravina provocando 29 mortos. Um pouco antes em fevereiro, um desabamento de terras na Calheta, soterrou um jovem de 20 anos, tendo ao fim de 10 horas sido foi resgatado pelas equipas de socorro.

Em sede de concretização do conceito de proteção civil, há que chamar à colação alguns princípios que estão no seu substrato, seja ao **nível operacional** como o princípio da ação rápida ou do princípio da proporcionalidade, seja ao **nível administrativo** como o princípio da coesão territorial e do princípio da boa administração. Seja ainda ao **nível da articulação** como o princípio da intervenção em rede.

Estes princípios são claramente demonstrativos de que o setor da proteção civil vai muito para além da ciência jurídica, relacionando-se intimamente com outras áreas do saber como a engenharia, a meteorologia, a economia, a geografia, a arquitetura, a geologia, entre outras.

Urge assim criar uma estrutura jurídica capaz de responder a esta multidisciplinaridade de saberes que carecem em tempo certo de se relacionarem e interagirem por forma concretizar o objetivo final único.

⁸ Do conhecimento popular.

⁹ 2017: Acidentes com vítimas = 34.416 / Feridos = 43.985 / Mortos = 510, Acidentes de viação com vítimas, feridos e mortos – Continente. Portugal: ANSR/MAI, PORDATA. [Consul. 17 abr. 2019]. Disponível em www.pordata.pt/Portugal/Acidentes+de+via%C3%A7%C3%A3o+com+v%C3%ADtimas++feridos+e+mortos+++Continente-326

¹⁰ 17 de abril de 2019.

Inicialmente referimos que pelo conhecimento empírico falar de proteção civil é falar de Bombeiros. Esta afirmação leva-nos muitas vezes a extrapolar o próprio conceito e associar outros serviços prestados pelos Corpos de Bombeiros como o transporte de doentes não urgente, a abertura de portas, limpezas de estradas ou de poços e, tanto outros serviços fazendo parte da matéria de proteção civil.

Embora, para alguns autores o conceito de proteção civil possa ter surgido com a segunda guerra mundial¹¹, não nos iremos ocupar em encontrar um momento histórico inicial, a verdade é que desde sempre há referências a atividades que se enquadram no conceito e são de facto atividades de proteção civil, seja nos grandes incêndios do império romano ou com a preocupação do abastecimento de água ou criação de uma rede de fontes e chafarizes na cidade de Lisboa medieval do século XV¹².

¹¹ Conforme acima referido, pela (Grande enciclopédia universal, 2014).

¹² Gonçalves, Luís Ribeiro – Sistema de circulação de água e poder na Lisboa medieval – séculos XIV a XVI. Évora: Cadernos do Arquivo Municipal. 2.ª Série N.º 8, julho – dezembro 2017 pp. 37 a 54.

2- - Histórico

A doutrina não se tem ocupado sobre o direito da proteção civil, cingindo-se a chamada ciência da proteção civil à parte relativa às engenharias, no entanto, pelo espaço que ocupa na sociedade, deveria o ordenamento jurídico e a nossa administração pública ocupar-se muito mais com esta matéria e desenvolvê-la tanto no aspeto técnico, operacional, temática e científico.

Tradicionalmente e, como já o dissemos, associa-se a muito proteção civil aos bombeiros e aos incêndios, tanto mais que a principal referência histórica conhecida é: “Em 1395 D. João I, através da Carta Régia de 23 de Agosto de 1395 promulgou a organização do primeiro Serviço de Incêndios em Lisboa ordenando que “em caso que se algum fogo levantasse, o que Deus não queria, que todos os carpinteiros e calafates venham àquele lugar, cada um com seu machado, para haverem de atalhar o dito fogo. E que outros sim todas as mulheres que ao dito fogo acudirem, tragam cada uma seu cântaro ou pote que acarretar água para apagar o dito fogo”¹³ e “de noite, deveriam os pregoeiros sair pelas ruas da cidade alertando os moradores para tomar cuidado com o lume das casas”¹⁴.

Numa pesquisa mais exaustiva constatamos que esta referência como primeira grande referência ao setor peca por escassa, e ainda muito limitadora do conceito e da ação da proteção civil.

Não se pretende com este trabalho fazer uma análise histórica do setor da proteção civil, no entanto, sendo necessário preparar o futuro não podemos deixar de trabalhar o presente estudando as metamorfoses que conheceu no passado. De resto é este passado que nos permite corrigir as falhas do sistema.

Faz-se aqui a remissão para o Anexo I da parte histórica deste trabalho.

¹³ (Bombeiros.Pt).

¹⁴ (O Voluntariado nos Bombeiros Em Portugal e no Brasil, 2016).

3- Normais Atuais (Legislação do Setor)

Escrever este trabalho no plano das qualificações com a concretização que aqui é feita, é na melhor das hipóteses um risco, um risco enorme, porquanto, com as constantes e sucessivas alterações legislativas o mais certo é ter começado a indicar as normas atualmente vigentes no setor e terminar o referido capítulo com as mesmas já revogadas ou parcialmente revogadas. Na feitura do primeiro esboço nem sequer estávamos em 2019. E 2019 tem sido rico em publicação de diplomas estruturais.

Já dizia Galileu “e pur si muove”¹⁵.

No entanto, é necessário identificar os diplomas, que atualizados ou não, são a espinha dorsal do sistema da proteção civil e constituem o princípio de objeto do nosso trabalho.

Há um conjunto de diplomas legais que são igualmente importantes no setor da proteção civil e na operacionalização dos meios, no entanto, não serão objeto de estudo sob pena de fugirmos à análise concreta que nos dispusemos fazer nesta sede.

A primeira legislação a reportar é a Lei de Base da Proteção Civil¹⁶.

Este diploma consagra os princípios da proteção civil. São eles: i) princípio da prioridade - o que significa prevalência do interesse público relativo à proteção civil, sem prejuízo da defesa nacional, segurança interna e da saúde pública; ii) princípio da prevenção - os riscos devem ser considerados de forma antecipada¹⁷; iii) princípio da precaução - devem ser adotadas medidas de diminuição do risco; iv) princípio da subsidiariedade - o subsistema de proteção civil superior só deve intervir na medida em que através do subsistema inferior não possam ser alcançados os resultados¹⁸; v) princípio da cooperação - são atribuições de todos (estado, autarquias e, dever de todos os cidadãos e entidades públicas e privadas); vi) princípio da coordenação - articulação entre a definição e execução das políticas de proteção civil; vii) princípio da unidade de comando - todos os agentes atuam articuladamente sob um comando único (sem prejuízo da respetiva dependência e hierarquia funcional); viii) princípio da informação - dever de assegurar a divulgação das informações relevantes em matéria de proteção civil.

¹⁵ Escusa-se a tradução e referência bibliográfica por conhecimento ser sobejamente conhecida a expressão.

¹⁶ Lei de Bases da Proteção Civil - Lei n.º 27/2006, de 3 de junho, com as alterações da Rectificação n.º 45/2006, de 07 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que republica o diploma.

¹⁷ Na medida em que seja física e economicamente possível essa ponderação, a sustentabilidade e eficácia do processo são essenciais neste âmbito.

¹⁸ Em sede de direito administrativo na parte direito a constituir iremos pronunciar-nos sobre a figura da delegação de poderes.

Este diploma define o enquadramento, coordenação, direção e execução da política de proteção civil. Cabendo ao Governo a condução da política da proteção civil¹⁹, sendo o Primeiro Ministro²⁰ o responsável pela direção dessa política.

Estabelece ainda a Lei de Bases da Proteção Civil quais são os agentes de proteção civil²¹: i) os corpos de bombeiros; ii) as forças de segurança; iii) as forças armadas; iv) os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; v) a Autoridade Nacional de Aviação Civil; vi) o INEM, I.P. e demais entidades públicas prestadores de cuidados de saúde; e vii) os sapadores florestais.

A Lei de Bases é um ato legislativo que desenvolve as bases gerais de um regime jurídico²², deixando para outros diplomas o ato normativo do funcionamento da atividade da proteção civil, como acontece (e meramente a título de exemplo) com a orgânica dos serviços municipais de proteção civil. Outras matérias do setor, têm consagrados os seus princípios e linhas orientadoras gerais na Lei de Bases, remetendo-se para posterior regulamentação em diploma próprio, como acontece com o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS).

O SIOPS – Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio.

Como o próprio diploma²³ refere no seu art. 1.º o SIOPS “é o conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional”.

¹⁹ art. 32.º n.º 1 da Lei n.º 27/2006, de 3 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto

²⁰ art. 33.º n.º 1 da Lei n.º 27/2006, de 3 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto

²¹ art. 46.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto

²² No n.º 2 do art. 112.º da Constituição da República Portuguesa – (CRP, 2017) “As leis e decretos-leis têm igual valor, sem prejuízo da subordinação às correspondentes leis dos decretos-leis publicados no uso da autorização legislativa e dos que desenvolvem as bases gerais dos regimes jurídicos.” A este respeito ainda, sob consideração de maior desenvolvimento da matéria em sede da parte do direito a constituir, entidades administrativas independentes, (Canotilho, 1993) “Princípio da superioridade ou preeminência das normas de enquadramento ou de bases sobre as normas complementares («Lex completa derogat legi complenti») Nos termos do artigo 115.º/2 e 3, existem relações de supra e infra-ordenação entre vários actos normativos com valor legislativo, pois: (i) as leis da AR têm valor paramétrico superior aos decretos-leis, quando revistam a forma de leis reforçadas, de leis bases e de leis de autorização ...” Recorde-se que se tratava da 6.º Edição, 1993. Cfr. Canotilho, José Joaquim Gomes Canotilho – Direito Constitucional. 6.ª Edição Revista, Coimbra: Almedina, 1993 p. 786. O art. 115.º “atos normativos” passou a art. 112.º com a Lei n.º 1/97 de 20 de setembro – quinta versão da CRP).

²³ Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio

Outro diploma essencial no setor da proteção civil e que foi recentemente alterado é a Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil – ANEPC, ex-ANPC (Autoridade Nacional de Proteção Civil). Esta Lei Orgânica publicada pelo Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril, entrou em vigor no passado dia 2 de abril (2019)²⁴.

De salientar ainda o Decreto-Lei n.º 2/2019, de 11 de janeiro que institui o Sistema Nacional de Monitorização e Comunicação de Risco, de Alerta Especial e de Aviso à População.

Tanto este conjunto de legislação como outros diplomas podem ser consultados no «Anexo I – Complemento às Normais Atuais» e na respetiva bibliografia jurídica.

²⁴ O Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril, veio revogar o Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, que tinha alterado e republicado o Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro (Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil), com exceção dos seus artigos 18.º e 20.º até à entrada em funcionamento das novas estruturas operacionais.

B. Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes – o Papel do Estado

Claramente as autoridades administrativas independentes estão englobadas na ordem constitucional e administrativa portuguesa²⁵.

Ainda antes de nos ocuparmos da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras vamos fazer um breve resumo histórico de enquadramento.

Não vamos começar pelo Império Egípcio ou pelo direito dos Hititas²⁶, nem tão pouco ou pelo Código de Hamurabi onde na primeira tábua se dizia “Se alguém enganar a outrem, difamando esta pessoa, e este outrem não puder provar, então que aquele que enganou não conseguiu provar deve ser condenado à morte” ou mesmo na sua lei vigésima quinta “se acontecer um incêndio numa casa, e alguns daqueles que vierem acudir para apagar o fogo esticarem o olho para a propriedade do dono da casa e tomarem a propriedade deste, esta(s) deve(m) ser atirada(s) ao mesmo fogo que queima a casa”²⁷, nem ainda pela Lei das XII Tábuas²⁸.

Comecemos por perguntar: Qual o Papel do Estado?

Para melhor compreendermos a evolução da organização do Estado temos de nos remeter, no plano da concretização dos conceitos, à natureza social do homem e ao contrato social.

Comecemos por citar (Kant, 2018) “Um estado não é – como é, por exemplo, o solo que ocupa – um haver, um património. É uma sociedade de homens na qual ninguém, senão ela própria, pode mandar e dispor”²⁹.

São várias as teorias que explicam a noção de Estado. Não nos cabe neste trabalho debruçar sobre as mesmas, porquanto não se procura aqui estudar e discutir a qualificação jurídica de Estado, ou qual o seu papel no sistema jurídico de cada nação, ou de uma

²⁵ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes - Contributo para o Conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes. Lisboa: Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2014. Dissertação de Doutoramento, p. 53

²⁶ (Gilissen, 1979) – “O Império egípcio durou perto de trinta séculos; o direito atingiu aí, já na época do Antigo Império (sécs. XXVIII a XXV a.C.) um alto grau de desenvolvimento, tanto na organização do Estado como no funcionamento das instituições de direito privado.” e “O direito dos Hititas (sécs. XVIII a XIII a.C.), desconhecido até há algumas décadas, revela-se também um elo importante de transmissão dos sistemas jurídicos da antiguidade.” Gilissen, John – Introdução Histórica ao Direito. 4.ª Edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2010 p. 19

²⁷ Código de Hamurabi. Obra Original: The Eleventh Edition of the Encyclopaedia Britannica, 1910. Fonte Digital. Disponível em www.cpihts.com/PDF/Código%20hamurabi.pdf

²⁸ Gilissen, John – Introdução Histórica ao Direito. 4.ª Edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2010 p. 86

²⁹ Kant, Immanuel – A Paz Perpétua. Brasil: KTTK, 2018 p.6

constituição em cada momento histórico/social, mas antes e, acima de tudo perceber o que cada um de nós pretende do Estado, «o que cada cidadão espera que a coletividade faça para todos e por cada um de nós».

Hagen Schulze baseava a sua conceção de Estado, na tipologia de Otto Hintze que distinguia: i) o Estado autoritário soberano no quadro do sistema europeu dos Estados; ii) o Estado mercantil relativamente fechado, marcado pelo reformismo social e económico do capitalismo burguês; iii) o Estado de direito constitucional e liberal, orientado pela liberdade pessoal do indivíduo; e iv) o Estado nacional que engloba todas estas tendências e as acentua³⁰.

Utilizemos agora a classificação feita por Georg Jellinek na sua Teoria Geral do Estado fazendo a evolução histórica em 5 épocas distintas: i) Estado Oriental; ii) Estado Grego; iii) Estado Romano; iv) Estado Medieval; e v) Estado Moderno.

Ainda que pecando por simplista, no Estado Medieval podemos incluir um Estado Corporativo ou Estamental. No entanto, o Estado Medieval vai do séc. V (476) até ao final do séc. XV (anos 1490) queda de Constantinopla na mão dos turcos, e os descobrimentos portugueses. Trata-se portanto de 1000 anos. Em 1000 anos temos dois grandes períodos: o primeiro, o da dissolução do império romano, e o desaparecimento do Estado. O que fez imergir os senhorios medievais, o feudalismo e as relações vassálicas. Este período corresponde praticamente ao desaparecimento do Estado, ao Estado simbólico. O rei é um “primos inter-pares”. E o Estado perdeu no plano interno os atributos exclusivos da soberania³¹.

O segundo período do Estado Medieval vai do séc. XIII (finais) ao séc. XV e, corresponde a um período de perfeita e completa afirmação do rei. A nobreza detinha privilégios de como fazer a guerra (ou seja, o rei não podia ter um exército próprio, tinha de solicitar as melícias à nobreza), muitos tinham ainda o privilégios de cobrar impostos, de julgar, de não permitir que os funcionários do rei entrassem nas suas terras. Tudo isso limitava o poder o rei. O mesmo sucedia com a igreja católica. Tinha também privilégio do mesmo tipo. E estava isenta, tal como a nobreza de pagar impostos.

O Estado Absoluto vai-se estender-se até aos séculos XVIII e XIX, primeiro sob a forma de absolutismo, é o caso entre nós de D. João V (sempre associado à Biblioteca

³⁰ Schulze, Hagen – Estado e Nação na História da Europa. Lisboa: Editorial Presença, 1997 p. 18

³¹ Bater moeda, cobrar impostos e exercer as funções de juiz. Perdeu a soberania interna. A soberania externa: “ius belli” (direito de fazer a guerra); “ius legaciones” (direito delegações diplomáticas), “ius extranto” (direito de celebrar tratados internacionais).

da Universidade de Coimbra). D. João IV e D. João V e a fase maior, do expoente do iluminismo.

O Estado Contemporâneo³² é o Estado das revoluções americana e francesa, respetivamente 1776 e 1789, e as constituições americanas e francesa, respetivamente de 1787 e 1791 das monarquias constitucionais. Estado liberal, sucessor do despotismo esclarecido, também chamado Estado polícia, cujo as funções consistiam fundamentalmente em assegurar as funções policias, uma máquina fiscal, um exército com preocupações na resposta à massiva transferência de camponeses para as cidades, a fim de desempenharem funções de operários. Houve aqui a preocupação do Estado tanto no plano do ensino primário, não obrigatório, como na higiene pública (tratamento de águas, construção de aquedutos, chafarizes e fontanários, e higienização dos mesmos) e pasteurização do leite. Foram estas as maiores preocupações sociais do Estado Liberal³³.

Já o Estado Social de Direito incluímos no Estado Pós Moderno sem concluir e completar as fases deste. O Estado Pós Moderno e Estado Social de Direito tem início no período do pós II Guerra Mundial. No meio da destruição total impunha-se reerguer a Europa. No meio da destruição total os Estados Unidos (que não sofreram no seu território) viviam uma fase de bem estar inigualável, porque já tinham ultrapassado o período da crise de 1929. Na Europa, Churchill perde as eleições pós guerra a favor dos trabalhistas liderados por Antony Eden, que introduz o serviço nacional de saúde (well care) universal e gratuito, reforma a segurança social estabelecendo regimes para todos

³² Ainda no Estado contemporâneo temos os Estados autoritários e totalitários. Poderíamos ainda socorrer-nos da Rainald Auron, que no seu ensaio sobre as liberdades estabelece uma classificação particularmente rica, naquilo que são as liberdades do Estado Liberal, e daquilo que são as liberdades do Estado Social de Direito. E aí consegue-se reduzir a liberdade a três dimensões (liberdade-autonomia), (liberdade-participação), (a liberdade-libertação). Dito de outro modo, a liberdade autonomia é constituída pelos direito barreira, obstáculo, que o cidadão tem contra o estado, contra os outros, a liberdade é entendida como uma fortaleza do individuo, em que ninguém pode entrar, e o individuo não tem de prestar contas a ninguém. Trata-se de uma visão individualista, própria do Estado Liberal, em que a liberdade é isso mesmo, é um círculo que cada um tem, no qual pode agir e se desenvolver. Esta dimensão exige ao Estado que se abstenha de fazer o que seja, exige ao Estado uma omissão. Liberdade-libertação constitui também a liberdade de participação política do Estado Liberal, a soberania popular, a liberdade reduzida a duas vertentes “ius sufrari”, “ius onori”, o direito de eleger e o direito de ser eleito. A liberdade-libertação, é já a expressão dos direitos e prestação dos direitos sociais, já não é a omissão, o “non facere” que se exige ao Estado, mas pelo contrário, se exige ao Estado uma ação, uma ação cujo o cidadão tem o direito de exigir no plano da educação, no plano da segurança social, no plano da proteção da saúde, no plano da proteção da velhice, e de um modo geral nos direitos sociais, que são típicos do Estado Social de Direito, e de prestações de direito efetuadas pelo próprio Estado.

³³ O direito do trabalho e segurança social não existia. A proteção dos menores e das mulheres só muito tardia e isipientemente se fez sentir. Ainda no plano da higiene pública, foram construídos os balneários públicos do século XIX nas cidades e nas vilas, e em algumas aldeias. Não esquecendo os dispensários no Estado Liberal.

os grupos, mesmo para os não contributivos. E se no âmbito do well care, a influência de Eden foi brutal, porque foi uma mudança total, na Alemanha, na França e na Itália a função educativa foi prioritária (enquanto na Inglaterra preocupação foi a saúde, aqui foi a educação). Considerada uma função praticamente exclusiva do Estado, em que os privados só a poderiam assumir subsidiariamente e proibidos de assumir o ensino superior, também ele uma função do Estado, também ele público e gratuito.

E assim de Estado de Direito passamos a um Estado de Direito Social, que passou o Estado a construir estradas, escolas primárias, alguns centros de saúde, higienização das cidades, iluminação pública, construção de tribunais, passou ainda assegurar os serviços públicos como os correios, telefones, comboios e transportes rodoviários coletivos.

No Estado Moderno englobamos o Estado Absoluto. No Estado Contemporâneo o Estado Constitucional.

É este contrato social que vai mudando com o tempo. O papel do Estado é então aquele, que em cada momento, os seus cidadãos quiserem e será materializado através do ordenamento jurídico.

No início formulamos a pergunta de qual o papel do Estado. E tivemos o ensejo de visitar os diferentes tipos de Estado em razão do tempo, e assim podemos constatar uma enorme evolução do respetivo papel, que variou substancialmente nos últimos três mil anos, e que foi objeto de descrição sobretudo no respeito aos últimos dois anos. (desde a queda do império romano).

Hoje, põe-se a questão de qual o tipo de Estado em razão da função, portanto do papel que lhe é pretendido na Europa e no Mundo. Assiste-se já há cerca de 50 anos, a uma revisão, mais ou menos lenta, mais ou menos não teorizada das funções do Estado.

E o que temos vindo a encontrar, é um desenho mais ou menos largo, de um papel que continua a ser o manter a garantia dos direitos de prestação que competiam ao Estado e em larga medida privatizá-los, sujeitando-os a regras muito particulares de regulação por entidades públicas independentes.

Diz (Moreira, et al., 2003) “o "Estado regulador" contemporâneo caracteriza-se essencialmente pela desintervenção do Estado em relação à actividade económica, com a extinção ou redução substancial do papel do Estado empresário, do Estado produtor e do Estado prestador de serviços aos cidadãos. O Estado passa a dedicar-se essencialmente

às tarefas de regulação das actividades privadas, visando assegurar entre outras coisas a prestação de "serviços de interesse económico geral"³⁶.

Quanto ao crescimento do Estado e as suas funções, (Samuelson, 1990) refere-nos “o Estado de bem-estar moderno desempenha quatro funções económicas: (a) Estabelece o enquadramento económico, as leis, as constituições e as regras do jogo económico. (b) Estabelece a política de estabilização macroeconómica para nivelar os picos e tropeços do desemprego e conter a inflação. (c) Afecta os recursos a bens colectivos, através de impostos, despesas e da regulamentação, quando as falhas de mercado são importantes. (d) Redistribui os recursos através de transferências sociais”³⁷.

Queremos um Estado Social que presta os cuidados de saúde gratuitos aos idosos. E como o faz? Prestados pelo Estado no regime jurídico do direito público? Prestados pelo Estado no regime de direito privado? Permitir aos privados que o façam?

Chamados ou permitido aos privados que prestem este serviço de interesse coletivo, o chamado interesse público, entramos então em sede de regulação económica.

Para (Moreira, et al., 2003) “substituição do paradigma do Estado intervencionista pelo actual paradigma da “economia de mercado regulada”:

- primeiro, o reconhecimento de que o mercado nem sempre dá garantias de bom funcionamento da economia, pela sua incapacidade de auto-regulação de modo eficaz e que o próprio mercado precisa de ser ele mesmo constituído e fomentado pela regulação, quer remediando os defeitos do funcionamento do mercado (market failures), quer fazendo valer valores sociais eminentes, nomeadamente no caso dos serviços público, ou "actividades de interesse económico geral",

- segundo, o reconhecimento de que a regulação tem uma lógica específica, que deve ser separada tanto quanto possível da lógica da política propriamente dita, de modo a conferir-lhe estabilidade, previsibilidade, imparcialidade e objectividade”³⁸.

Quanto ao papel económico do Estado, (Samuelson, 1990) refere-nos: “As três funções do Estado” especificando “quando se discute o papel do Estado, considera-se normalmente que as regras de tráfico são por ele fixadas. Mas quais são as funções económicas específicas do Estado? Existem três: eficiência, equidade e estabilidade. As acções públicas relacionadas com a eficiência constituem tentativas de corrigir falhas de

³⁶ Moreira, Vital; Maças, Fernanda - Autoridades Reguladoras Independentes: Estudo e Projeto de Lei-Quadro. Coimbra: Coimbra Editora, 2003 p. 257

³⁷ Samuelson, Paul A.; Nordhaus, Willian D. – Economia. 12.ª Edição, Lisboa. 1990, p. 894 e 895.

³⁸ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 22

mercado como o monopólio. Os programas públicos para promover a equidade recorrem a técnicas como a redistribuição de rendimentos, que reflectem as preocupações da sociedade relativamente aos pobres e às pessoas sem perspectivas para o futuro. A política de estabilização tenta reduzir as flutuações do ciclo económico, reduzindo o desemprego e a inflação e promovendo o crescimento económico”³⁹.

Citando (Keynes, 1924) “a mais importante agenda do Estado diz respeito não àquelas actividades que os privados já asseguram, mas sim àquelas funções que caem fora da esfera privada, aquelas decisões que não serão tomadas a não ser que o Estado o faça. O importante para o governo não é que faça coisas que os privados já fazem, e que o faça um pouco melhor ou pior; mas que faça aquelas coisas que, presentemente, não são de todo feitas”⁴⁰.

Do ponto de vista dogmático surge um enorme desafio ao legislador, ao decisório público, «ao político», que é conciliar os mais diversos princípios constitucionais e administrativos tais como: princípio da eficiência, princípio da intergeracionalidade, princípio da unidade do estado, princípio da proporcionalidade, principio específico do excesso, principio da igualdade, quanto a este último refere (Lobo, Vol. II, 2019) “princípio da igualdade - em sentido amplo, incluindo a óptica material da redistribuição” quando se referia às “condicionantes constitucionais na interpretação do direito administrativo ambiental, territorial e urbanístico”⁴¹.

Para (Moreira, et al., 2003) “uma das razões avançadas para a criação das AAI corresponde à necessidade sentida pelo legislador de isolar determinados interesses públicos, em geral ligados a direitos fundamentais ou a bens constitucionalmente protegidos, cuja tutela exige formas próprias e típicas não comuns à tutela dos outros direitos ou bens”⁴².

Para (Cardona, 2014) tem de haver um critério formal (habilitação constitucional material). Que neste momento, por ausência, está “no princípio da unidade de ação” da administração pública e deveria de estar na sua opinião “na prossecução do interesse público”. Refere ainda que tem de haver um critério formal (habilitação constitucional) e

³⁹ Samuelson, Paul A.; Nordhaus, Willian D., Op. Cit. pp. 56 e 57

⁴⁰ Keynes J.M. – The End of laissez-faire. 1926, Parte IV: in Apolinário, Marisa – O Estado Regulador: o novo papel do Estado: Análise da perspectiva da evolução recente do Direito Administrativo: O exemplo do sector da energia. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Direito, 2013 pp. 47 e 48

⁴¹ Lobo, Carlos Baptista – Finanças e Fiscalidade: do Ordenamento do Território e do Urbanismo. Coimbra: Almedina, 2019, Vol. II, p. 77

⁴² Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 50

material (verificação de uma incumbência do Estado) para a criação da entidade independente⁴³.

As entidades administrativas independentes violam assim este princípio da unidade de ação previsto na Constituição?

Para (Cardona, 2014) “o regime jurídico que actualmente decorre da Lei 67/2013, de 28 de Agosto, sufraga e confirma que as entidades analisadas devem ser qualificadas como entidades administrativas independentes, com funções de regulação da actividade económica, pelo que, segundo a nossa interpretação devem ter-se, ao abrigo do princípio do pluralismo, como “integradas” no conceito de Administração Pública e, nos termos das suas competências devem ter-se como subordinadas ao princípio da unidade de acção da Administração Pública.”⁴⁴

Ainda a propósito do princípio da unidade refere-nos (Amaral, Vol. I, 2015) o próprio Estado tem “personalidade jurídica una: apesar da multiplicidade das atribuições, do pluralismo dos órgãos e serviços, e da divisão em ministérios, o Estado mantém sempre uma personalidade jurídica una. Todos os ministérios pertencem ao mesmo sujeito de direito, não são sujeitos de direitos distintos: os ministérios e as direcções-gerais não têm personalidade jurídica. Cada órgão do Estado – cada Ministro, cada director-geral, cada governador civil, cada chefe de repartição – vincula o Estado no seu todo, e não apenas o seu ministério ou o seu serviço”⁴⁵.

Se as entidades administrativas exercem atividades consagradas em termos constitucionais ao Estado e, o Estado tem de estar subordinado ao “princípio da unidade”, como será possível existirem entidades administrativas independentes do Estado?

Primeiro, trata-se de entidades públicas. Segundo as entidades independentes por serem neutrais, não receberem orientações e instruções do Estado, dos órgãos Estaduais, e por agirem não de acordo com princípio de mérito ou conveniência, mas de acordo com princípio de saber, da ciências, dos expertises.

A neutralidade pode ser por um lado, temos i) neutralidade negativa que se refere à não intervenção do governo, pede-se ao Estado que não intervenha. Por outro lado existe a ii) neutralidade positiva pedindo-se uma ação em concreto, concretiza-se a aplicação da norma ao concreto, onde se chama o conhecimento técnico a intervir, a especialização.

⁴³ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit. – no decorrer da tese vai fazendo referência.

⁴⁴ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit. p. 975

⁴⁵ Amaral, Diogo Freitas – Curso de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 2015, Vol. I, p. 221

A afirmação da independência destas entidades corresponde aos anseios actuais de privilegiar o «saber» e a ciência em desfavor de critérios de política. Basta pensar que de cada vez que se suscita um problema no funcionamento do próprio Estado as soluções avançadas são as de “autonomizar” o decisor face ao poder. É mais “imparcial”, é mais “neutro”, é mais “justo”⁴⁶.

Em (Cardona, 2014), o direito público de regulação tem “vários métodos e modelos de abordagem” destacando-se, a regulação como: i) função soberana do Estado; ii) organização e como estrutura da Administração Pública; e iii) função. As normas que constituem o direito da regulação são de direito público e integrantes do Direito Administrativo; no entanto, na dimensão em que os seus destinatários são os “regulados”, serão qualificadas e integradas no direito privado⁴⁷.

Já (Silva, 2012) refere-nos “o carácter heterogéneo da regulação, a ampla liberdade que a actividade desenvolvida pelos “agentes da regulação” conhece relativamente à lei enquanto expressão do poder democrático nacional, mas fundamentalmente o facto de esta actividade consubstanciar hoje o cerne da actividade do Estado garantidor de bem-estar social através da promoção da eficiência dos operadores de mercado leva-nos a concluir que estamos perante um conjunto de actuações originadoras de profundas alterações metodológicas reconduzíveis ao domínio que a doutrina vem designando como manifestações da «nova ciência do direito administrativo»”⁴⁸.

Ainda nesta sede vamos fazer a distinção entre administração autónoma e administração independente. Para (Cardona, 2014): i) autónoma – representam um território, ou um grupo de pessoas (substrato social ou territorial) mas sujeitos à tutela do Governo. Com ênfase na “participação de interessados” há prossecução de atribuições extra-estaduais: ii) independentes – não há hierarquia, superintendência ou tutela, independência face aos setores regulados⁴⁹.

Na administração autónoma temos as universidades, as ordens profissionais, as associações das associações desportivas, como as federações. Nas entidades

⁴⁶ A este título refere, Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit. p. 7

⁴⁷ Neste sentido Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit. p. 51 e seg.

⁴⁸ Silva, Suzana Tavares – Sustentabilidade e Solidariedade no Financiamento do Bem-Estar: O Fim das “Boleias”? Coimbra in Sousa, Marcelo Rebelo [et. al.] - Estudos de Homenagem ao Professor Jorge Miranda p. 829

⁴⁹ Retirado ao longo da tese Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit.

independentes temos a título exemplificativo as entidades reguladores na área da saúde e das comunicações.

Partilhamos das conclusões de (Cardona, 2014) quando refere “mais uma vez, a questão é pertinente. A criação e a expansão de entidades administrativas independentes representam uma “ruptura” no sistema da Administração Pública, no sentido em que deve ser concebida e qualificada como “um quarto poder” do Estado, ou, pelo contrário, significa apenas uma Reforma do Estado”⁵⁰.

Hodiernamente o papel do Estado é o Estado regulador. Como refere (Moreira, et al., 2003) “os poderes públicos não desaparecem, mas assumem um alcance diverso: não se trata de dirigir e de programar as finalidades a alcançar, mas definir as regras da correcta concorrência entre as forças económicas, proteger os consumidores, os depositantes, e os accionistas, ou seja, regular o funcionamento do mercado. O que está em causa não é, por conseguinte, o retorno ao Estado abstencionista do século passado, mas a emergência de um novo tipo de Estado: o Estado regulador”⁵¹.

Ainda que não estejamos em sede de conclusão deixa-se a questão: será que estamos perante um novo contrato social?

Mas há que saber qual o papel do Estado hodiernamente no domínio da proteção civil? Já para (Rousseau, 1762) “é a família, portanto, o primeiro modelo das sociedades políticas; o chefe é a imagem do pai, e o povo a imagem dos filhos, e havendo nascido todos livres e iguais, não alienam a liberdade a não ser em troca da sua utilidade”⁵². Será que hoje o Estado deve ser visto com um Pai (instância protetora)? Tem este Estado capacidade financeira para planear e prestar o serviço de socorro. O Estado protetor no domínio do planeamento do risco e da prestação do serviço de socorro? Apenas no domínio do planeamento, já que o socorro caberá à actividade económica, ao mercado?

Pensemos então se o contrato social não deveria ser revisto? Ou que por outro lado o contrato social já mudou e há agora que adaptar o direito a esta realidade.

Quando falamos em risco poderemos caracterizar a sociedade como uma sociedade de risco? Se assim for, teremos de analisar a promoção de políticas de segurança, princípio da prevenção e da precaução e o respetivo confronto de interesses.

Tais tragédias, e os riscos, muitos dos quais naturais e impossíveis de controlar pelo homem e, à sociedade, necessita de ir ao encontro do que Jean-Jacques Rousseau

⁵⁰ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit., p. 7

⁵¹ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 54

⁵² Rousseau, Jean-Jacques, Op. Cit. p. 11

dizia no seu Contrato Social, o pacto fundamental existe para criar uma igualdade moral e legítima. Citando (Rousseau, 1762) afirmava no seu conceito de contrato social “terminarei este capítulo e este livro por uma observação que deve servir de base a todo o sistema social: que é o pacto fundamental, ao invés de destruir a igualdade natural, substitui, ao contrário, por uma igualdade moral e legítima a desigualdade física que a Natureza pode pôr entre os homens, fazendo com que estes, conquanto possam ser desiguais na força ou em talento, se tornem iguais por convenção e por direito”⁵⁴.

Então terminamos como começámos, qual o papel do Estado?

É um Estado regulador, conforme nos retrata (Marques, et al., 2008) “ao contrário da economia baseada na intervenção económica do Estado e nos serviços públicos directamente assegurados pelos poderes públicos, a nova economia de mercado, baseada na iniciativa privada e na concorrência, depende essencialmente da regulação pública não somente para assegurar o funcionamento do próprio mercado mas também para fazer valer os interesses públicos e sociais relevantes que só por si o mercado não garante”⁵⁵.

⁵⁴ Rousseau, Jean-Jackques, Op. Cit. p. 35

⁵⁵ Marques, Maria Manuel Leitão; Moreira, Vital – A Mão Visível: Mercado e Regulação. Coimbra: Almedina, 2008 p. 15

C. – Ineficiências e Pontos Negativos do Setor da Proteção Civil

Os grandes incêndios florestais que ocorreram em 2017 não deixaram ninguém indiferente, muito por resultado das mortes que ocorreram, da aflição vista através das chamas e lavaredas que subiam aos céus, do fumo negro que tolhia a visão e das enormes áreas devastadas, tudo visto em direto pelas televisões dia e noite. Se os prejuízos financeiros decorrentes dos incêndios florestais nos habituaram ao longo dos anos a procurar uma cultura de proteção civil e, levaram os nossos governantes a criar e modificar políticas públicas de proteção civil, assistir a tamanha tragédia como a de 2017, vem trazer a descoberto fragilidades e constrangimentos existentes na interação dos agentes de proteção civil e restantes estruturas, sejam públicas ou privadas, e nas ações de socorro.

No investimento nos serviços prestados ao cidadão e à comunidade em matéria de proteção civil, não se espera que haja lucro. Como refere (Samuelson, 1990) “Expectativas. O terceiro elemento no investimento diz respeito ao estado das expectativas e à confiança existente no mundo dos negócios. O investimento é, acima de tudo, uma aposta no futuro, em que se admite que as receitas presentes e futuras serão maiores do que os custos presentes e futuros”⁵⁶.

Não é de todo esta a função do Estado. A função do Estado e conforme já tivemos oportunidade de ver é a de proporcionar o bem-estar dos seus cidadãos e da sua comunidade, sempre com a ideia de que os recursos são finitos (conceito da sustentabilidade) aliado associado ao princípio intergeracional. Por essas razões, tem que de se exigir à administração pública uma gestão rigorosa, pois trata-se do dinheiro de todos nós.

Recorde-se o que escreve (Lobo, Vol. I, 2019) a respeito da qualidade ambiental, mas que também poderia ser no âmbito da proteção civil “neste quadro, não pode haver felicidade sem uma boa qualidade ambiental e, sendo intergeracional, esse legado deverá ser deixado às futuras gerações permitindo-se a estas o exercício da sua liberdade essencial. Assim, a questão ambiental não se deve limitar à apreciação do momento presente, mas terá de vislumbrar o futuro próximo englobando todas as problemáticas relevantes”⁵⁷.

⁵⁶ Samuelson, Paul A.; Nordhaus, Willian D., Op. Cit. p. 163

⁵⁷ Lobo, Carlos Baptista – Finanças e Fiscalidade: do Ambiente e da Energia. Coimbra: Almedina, 2019, Vol. I, p. 34

O conceito de eficiência foi introduzido pela teoria da burocracia como se referencia neste trabalho.

Vejamos o que nos ensina (Samuelson, 1990) em razão da “ineficiência do mercado com externalidade” dando-nos o exemplo da construção de um farol que alerta para a presença de rochas. “A luz do farol ajuda todos os que navegam próximo do local. No entanto, uma empresa não iria construir um farol para obter lucro, porque seria extremamente difícil cobrar um preço a cada utente. Este é, claramente, um tipo de atividade que estará a cargo do Estado. Cumpriria a condição exigida por Abraham Lincoln: o objetivo legítimo do Estado é «facilitar ao povo o que precisa de ser feito, mas que ele não pode efectuar em absoluto ou, pelo menos, tanto quanto seria desejável, pelo seu próprio esforço»”⁵⁸.

Levando o exemplo do «Farol» para a atividade da proteção civil, verificamos que, mesmo nas ocorrências de menor dimensão ou localizadas, não será possível cobrar um preço a cada um dos utentes pela prestação do serviço incluindo o lucro, ou até mesmo pela dificuldade de calcular as suas externalidades.

Assim, e a título ilustrativo, vejamos três exemplos.

Exemplo A: Alguém que em casa tem um problema de saúde e telefona para o «112» e lhe é enviada uma ambulância que o transporta para o hospital mais próximo, ainda que hoje em dia não se faça, é possível calcular o custo de transporte. Urge esclarecer que o transporte apenas é cobrado ao utente, quando e chegado ao hospital pela serviço de triagem não tenha sido considerado urgente, sendo certo que o seu custo não é calculado.

No exemplo A referimos que não se calcula o custo efetivo do transporte, porquanto fatores como o tempo despendido, a formação dos tripulantes, as compressas gastas, etc, etc, não estão contabilizados em sede de pagamento. Há um cálculo médio. Serviços que umas vezes dão «lucro», outras «prejuízos» às associações humanitárias que os prestam⁵⁹.

Exemplo B: Um sinistro rodoviário que envolve o corte de estrada, ainda que se possa contabilizar os seguintes custos: i) dos bombeiros envolvidos ii) dos agentes de autoridade que estiveram no local; iii) os serviços prestados pelo centro distrital de operações de socorro; iv) da emergência pré-hospitalar; eventualmente v) dos serviços

⁵⁸ Samuelson, Paul A.; Nordhaus, Willian D., Op. Cit. p. 887

⁵⁹ E reportamo-nos ao caso de serem prestadas por associações humanitárias. Pode acontecer que sejam prestados por outras entidades.

hospitalares; vi) remoção de veículos da estrada; vii) limpeza da estrada; entre muitos outros que podemos chamar à colação, existem sempre «externalidades» que não são quantificáveis como os outros carros que estiveram parados e, com isso pessoas que perderam o comboio e faltaram ou chegaram atrasados ao trabalho, o camião cisterna que não abasteceu o posto de combustível e este perdeu clientes, professores que não leccionaram, entre muitas outras «externalidades».

Exemplo C: À semelhança do que acontece com o farol indicador da aproximação de rochas para evitar acidentes, também muita da atividade da proteção civil que se espera eficaz, é a de planeamento, esperando-se assim prevenir acidentes, sinistros ou catástrofes. Numa vistoria a uma Feira do Livro de Lisboa feita pelos serviços municipais de proteção civil, das quais resultem recomendações como alterar percursos com vista a evitar ponto de maior risco de queda para os utentes, ou a colocação de corrimão em escadas, ou a colocação de gradeamentos junto a zonas suscetíveis de provocar acidentes, não são contabilizados.

(Samuelson, 1990) ensina-nos a este respeito “a outra face do problema é a correção das deseconomias externas. Se as empresas estão a transformar lagos em tanques de vinagre, devido à emissão de sulfúreo, sem nada pagarem por isso, o Estado pode decidir empreender acções que limitem essas emissões prejudiciais. Pode impor limitações a essas emissões ou tributá-las, de modo a que estas reflitam os danos que causam. Cada uma destas medidas induzirá as empresas a despendere recursos escassos para reduzir as emissões poluentes de sulfúreo”⁶⁰.

Com isto queremos salientar que estamos perante dois conceitos diferentes da ineficiência no setor. Por um lado, temos os custos com o setor face ao resultado obtido e que serão objeto de análise no presente ponto. Por outro lado, e não menos importante, existe a ineficiência de atuação operacional que não serão objeto deste trabalho, por se tratar da engenharia da proteção civil. A título de exemplo, se um incêndio florestal, ou hoje chamado fogo rural, deverá ser combatido pela cauda do fogo ou pela sua lateral não será objeto de análise deste trabalho.

⁶⁰ Samuelson, Paul A.; Nordhaus, Willian D., Op. Cit. p. 887

1- Lei Orgânica da ANPC (revogada)

A atual Lei de Bases da Proteção Civil define a estrutura da proteção civil organizada a nível nacional, regional, distrital e municipal⁶¹.

Mais refere a Lei de Bases que “a Autoridade Nacional de Proteção Civil é instituída em diploma próprio, que define as suas atribuições e respetiva orgânica”⁶².

Não obstante, o relatório de atividades da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC, 2017) reconhecer como **pontos fortes**: i) a legislação base; ii) a alteração da Lei Orgânica da ANPC e do Sistema de Proteção Civil, é o mesmo relatório que reconhece também a necessidade de proceder a melhoramentos na estrutura, nomeadamente quando o mesmo refere como **ameaças**: i) deficit de política de gestão interna; ii) ausência de política de prevenção; e iii) redução do financiamento estrutural. **Pontos fracos**: i) a situação de toda a estrutura dirigente; ii) estruturação e organização da força especial de bombeiros, e como **oportunidades**: i) articulação com os parceiros / agentes de proteção civil; ii) reforço do patamar municipal; e iii) adoção de uma política de gestão integrada⁶³.

Importa referir da **análise SWOT** atrás citada que em alguns dos pontos dá especial ênfase aos recursos humanos, seja ao nível de situação diferenciada dos recursos humanos, necessidade de formação de quadros ao nível da União Europeia, ou do incremento de qualificação desses recursos, entre outros pontos que apontam para a necessidade de alteração da lei e da estrutura setorial em si mesma.

Outro dos pontos fracos referenciados é a imprevisibilidade do orçamento e respetivas cativações e outras condicionantes na execução do mesmo.

Como se pode observar em sede de evolução orçamental, constata-se que para este setor de forma direta vão valores anuais na ordem do 100 milhões de euros.

O que se refere forma direta, porque e ainda com base na Lei Orgânica objeto de análise, está a coordenação e combate aos incêndios florestais, até o ano de 2017 designado por DECIF, com as respetivas diretivas financeiras. O que implica falar dos tradicionais três pilares do SNDFCI⁶⁴ onde, não obstante a proteção civil atuar ao nível do 3.º pilar, colabora nos restantes pilares ao nível da função primordial da proteção civil

⁶¹ art. 45.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto

⁶² art. 44.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto

⁶³ ANPC - Plano de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2017 p. 34

⁶⁴ Lei n.º 76/2017 de 03 de agosto – SNDFCI - Sistema Nacional da Defesa da Floresta Contra Incêndios, com a Retificação n.º 27/2017, de 02 de outubro, Lei 76/2017 que republicou o Decreto-Lei n.º 124/2006 de 28 de junho, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 15/2009 e 17/2009, ambos de 14 de janeiro, Decreto-Lei n.º 114/2011 de 30 de novembro e Decreto-Lei n.º 83/2014 de 23 de maio.

“prevenção de riscos em caso de catástrofe ou acidente grave, atenuando os seus efeitos em caso de ocorrência, e proteger e socorrer as pessoas e bens” com as entidades que tutelam a prevenção estrutural das florestas e ordenamento do território.

São os três pilares: 1.º Pilar: Prevenção (estrutural); 2.º Pilar: Vigilância, Detecção e Fiscalização; 3.º Pilar: Combate, Rescaldo e Vigilância Pós-Incêndio.

Outra das ineficiências da Lei Orgânica aqui objeto de análise é a interação das diversas estruturas no teatro de operações.

Não obstante ser na Lei de Bases da Proteção Civil que são definidos os agentes de proteção civil e, de ser o SIOPS⁶⁵ que define essa interação, a estrutura de proteção civil conforme definida na Lei Orgânica da ANPC cria uma incongruência problemática, porquanto é dentro da mesma estrutura que existe a missão de planear, executar a política de proteção civil e coordenação institucional da mesma, acumulada com a coordenação operacional, comandamento operacional e superintendência da atividades de bombeiros. Incongruência de que como se evidencia ao longo deste trabalho é muito visível na confusão de funções entre a tutela e o tutelado, o regulador e o regulado.

Recorde-se o que diz (Marques, et al., 2008) a título da incompatibilidade de regulador e regulado serem a mesma entidade “uma das transformações mais importantes da «revolução regulatória» das últimas décadas foi justamente a separação entre a função de regulação pública e as empresas públicas (nos casos em que o Estado mantém funções de produção de bens ou serviços)”⁶⁶.

Outra ineficiência deste diploma prendia-se com o facto de as políticas de prestação do serviço de socorro no âmbito da «emergência» não estarem sob a tutela desta Autoridade Nacional separando-se assim a emergência da proteção civil, o que veio ser corrigido com a nova lei⁶⁷.

A presente análise reporta-se ao Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, alterado e republicado o Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro (Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil) que foi objeto de revogação⁶⁸.

⁶⁵ SIOPS – Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro - Republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio, cfr. refere no n.º 1 do seu art. 1.º “[...] SIOPS, é o conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de proteção civil, atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional.”

⁶⁶ Marques, Maria Manuel Leitão; Moreira, Vital, Op. Cit. p. 137

⁶⁷ Lei que será objeto de análise (das ineficiências no ponto seguinte).

⁶⁸ Não deixámos de querer fazer referência ao Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, que tinha alterado e republicado o Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro (Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil) foi o diploma estrutura da espinha dorsal desta Autoridade Nacional ao longo de mais de meia década).

2- Proposta da Lei Orgânica da ANEPC

Não se pretende com este trabalho fazer uma análise ou comentário exaustivo à nova lei da ANEPC, deixando isso para outros e, até porque já foi feita a análise da lei revogada e agora se espera em outros fóruns porventura muito mais habilitados para o efeito que a mesma seja efetuada. No entanto, face à relevância do tema, não podemos deixar de referir o que, no nosso entendimento e, salvo melhor opinião, relacionado com o tema, é de maior relevância para fundamentar se hoje devemos ter ou não uma autoridade reguladora no setor da proteção civil⁶⁹.

Como já foi dito anteriormente uma das ineficiências que se verifica nas políticas de emergência, constitua no facto de estarem dissociadas das políticas de proteção civil. Situação que foi ultrapassada com este diploma.

Mas aquele que parece ser um dos grandes obstáculos à melhoria da eficiência e consequentemente maior eficácia na prestação do serviço de socorro e, que é a separação de um regulado/regulador (regulado enquanto Estado prestador; regulador enquanto Estado regulador), continua e veio a ser agravado, em vários aspetos, por este diploma.

Conforme salientámos anteriormente diz (Marques, et al., 2008) a título da incompatibilidade de regulador e regulado serem a mesma entidade, esta proibição está estatuída na Lei-Quadro, “as entidades reguladoras não podem ser criadas para: b) participar, direta ou indiretamente, como operadores nas atividades reguladas ou estabelecer quaisquer parcerias com destinatários da respetiva atividade”⁷⁰.

Vejamos o que aconteceu com a Força Especial de Bombeiros Canarinhos, que por via deste diploma passou a designar-se por Força Especial de Proteção Civil. Mais uma vez, regulado e regulador estão na mesma entidade.

A Força Especial de Bombeiros Canarinhos foi criada pelo Despacho n.º 22936/2007 de 26 de setembro do Secretário de Estado da Proteção Civil. Ao Diretor Nacional de Bombeiros competia a homologação: i) o plano de formação e certificação dos elementos da FEB elaborados pelo Comandante da força; ii) o plano de formação e certificação dos elementos realizado pela Escola Nacional de Bombeiros. O suporte administrativo e logístico era da responsabilidade da Direção Nacional de Proteção Civil.

⁶⁹ Quando começámos a fazer esta análise o tema era: Proposta da Lei Orgânica da ANEPC, no entanto e como já referido foi publicado em 1 de abril último (2019) o diploma.

⁷⁰ alínea b) do n.º 2 do art. 6.º da Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto - Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação.

As alterações de 2009 e 2016 à regulamentação, organização e funcionamento da Força Especial de Bombeiros não vieram trazer novidades no âmbito da dependência funcional da Direção Nacional de Bombeiros no que concerne à formação, instrução e operacionalidade dos seus elementos. Na prática e embora juridicamente e formalmente considerada uma força de proteção civil por via das alterações, os seus operacionais tinham de ser bombeiros. Fica um pouco em suspense se os próximos elementos da Força Especial terão de ser bombeiros para integrar a operacionalidade desta força de proteção civil. Numa primeira abordagem afirmamos perentoriamente que não.

Outra das ineficiências do passado que deparamos também neste diploma é a Escola Nacional de Bombeiros. Não nos iremos ocupar muito sobre esta ineficiência, porquanto em sede de análise do custo-benefício e financiamento desta entidade abordaremos a sua finalidade, natureza e funções. No entanto e, à semelhança de outras entidades, questiona-se senão seria mais assertivo haver uma escola e um instituto superior (como acontece com as forças policiais), independentemente das eventuais parcerias a estabelecer com o Estado. Ou seja, a matriz da oferta educativa e de formação deverá de ser assegurada pelo ensino público como acontece com as forças policiais e não de ensino privado registado pela prática e, se mantém através deste diploma.

Em sede de conclusões iremos especificar esta matriz da oferta educativa e formativa.

Para além de integrar a emergência na autoridade nacional de proteção civil, esta lei apresenta outra grande novidade que é a circunscrição territorial dos comandos regionais às NUTS II do continente⁷¹.

⁷¹ Cfr. alínea b) do n.º 3 do art. 15.º cujo a epígrafe é “Tipo de Organização interna” da Lei Orgânica da ANEPC.

Ainda que não estejamos em sede de conclusões, poderemos afirmar que esta é uma das medidas mais ousadas e polémicas deste diploma^{72 73}.

A Administração Pública é dinâmica e deve acompanhar a evolução da sociedade, recorde-se o que refere o preâmbulo do novo Código do Procedimento Administrativo com a publicação do novo diploma, “o Governo está consciente de que dota a Administração Pública de um diploma fundamental para que ela possa responder de modo eficiente aos desafios que hoje lhe são colocados”⁷⁴.

Na realidade, com a extinção dos Governos Civis a divisão administrativa «distrito» foi perdendo força. Parecem sempre atuais as palavras de (Amaral, Vol. I, 1998) “o distrito é de novo – e agora mais que nunca – o que de certo modo foi sempre ao longo da sua acidentada história: uma longa manus do poder central na área distrital. Não tem autenticidade como autarquia local, nunca conseguiu adquiri-la na história administrativa portuguesa, e por isso fez bem a Constituição de 1976 ao assinalar a sua morte a prazo”⁷⁵. Diríamos nós em traços gerais que tirando a estrutura militar da Guarda Nacional Republicana e do sistema eleitoral, pouco mais serve a estrutura do distrito. Politicamente e ao nível da organização administrativa do Estado a figura da organização europeia para fins estatísticos NUTS, com as correspondentes entidades intermunicipais (NUTS III), são as «divisões regra» no país. Esta medida foi de encontro à harmonização da narrativa da protecção civil, o que nos parece ser sempre o mais correto, porque quer se queira ou não, existe uma padronização no sistema.

Harmonização da narrativa, por sua vez este diploma não conseguiu ter minimamente em matéria de previsão e gestão de riscos. A ineficácia dos últimos anos

⁷² Recorde-se a este respeito as declarações vinculadas na comunicação social após a aprovação deste diploma. In Jornal Público “Os deputados do PSD afirmam ainda que a nova lei orgânica, «ao prever na sua organização 23 comandos sub-regionais de emergência e protecção civil, cuja circunscrição territorial corresponde ao território das entidades intermunicipais, fere assim os princípios doutrinários que estão plasmados na lei de bases da protecção civil», refere a mesma publicação “Salientamos aqui a posição bastante crítica do «Observatório Técnico Independente para análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais», estrutura independente da Assembleia da República, que na sua quarta nota informativa, bem como na audição realizada na Comissão dos Assuntos Constitucionais, Liberdades e Garantias, destacou a falta de coerência territorial desta reforma e as dificuldades que isto acrescenta ao sistema de protecção civil”, cfr. Alvarez, Luciano. (2019). Protecção Civil: PSD quer alterações à lei que define nova orgânica da Protecção Civil. 03.03.2019. Jornal Público p. 14.

⁷³ Note-se que com as citações da nota anterior, não se pretende fazer qualquer qualificação de cariz político ou partidário sobre a matéria, ou sequer qualquer avaliação ou comentário às mesmas, mas tão somente, foram chamadas à colação para demonstrar a afirmação sobre expressão utilizada de «polémica».

⁷⁴ N.º 22 do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro – Código do Procedimento Administrativo.

⁷⁵ Amaral, Diogo Freitas – Curso de Direito Administrativo. 2.ª Edição, Coimbra: Almedina, 1998, Vol. I, p. 531

no setor da proteção civil foi devido seguramente pela falta de atenção e de importância dada ao conceito «risco», que se tratando de uma secundarização do conceito de proteção civil, está intimamente ligado a este. O risco são mais um conceito importado do direito europeu e na senda da globalização. Hoje existe uma Europa muito vocacionada para a gestão do risco, para a proteção do consumidor contra os riscos, chamemos ainda que algo ousadamente a «neutralização do risco».

Podemos pela sua importância ocupar algum tempo a analisar o conceito de risco, este «**perigo de**», sem querermos entrar nas suas especificidades, olhamos para os riscos não apenas na fonte, mas também quanto aos efeitos. Ou seja, não tanto a montante, mas a jusante. Hoje o risco é cada vez mais à escala global que se põe e por essa razão a exigência de prevenção tem de ser mesmo supranacional. É sem margem de dúvida uma exigibilidade social, que deverá estar na base do ordenamento do território e contribuirá seguramente para uma proteção civil eficaz, justa e cada vez mais sustentável.

Diz-nos (Aragão, 1996) “os riscos com incidências territoriais (riscos tecnológicos ou riscos naturais), são aqueles que podem estar na origem de catástrofes que afetam zonas do território que, embora amplas, são previsíveis e tendencialmente delimitáveis. São os riscos indeterminados quanto ao tempo, mas determinados quanto ao local”⁷⁶.

Vejamos o que a (Comissão Europeia, 2018) entende pelas quatro componentes da avaliação do risco: i) identificação do perigo; ii) caracterização do perigo; iii) avaliação da exposição; e) caracterização do risco⁷⁷.

Com isto a Comissão Europeia tem vindo a criar um conjunto de diretivas para o reporte de situações que envolvam «riscos» a fim de mitigar eventuais prejuízos para a saúde humana e para dos animais, o chamado «controlo de perigos».

Com este critério dos riscos na proteção civil estamos sob o princípio da precaução. Proteger pessoas, bens e ambiente com base nos elementos que nos possibilitem uma avaliação do risco no direito do ambiente⁷⁸? Até porque o princípio da precaução deve ser considerado.

⁷⁶ Aragão, Alexandra – A prevenção de Riscos em Estados de Direito Ambiental na União Europeia. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1996 p. 18

⁷⁷ Comissão das Comunidades Europeias - Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução. Bruxelas, 2.2.2000 COM(2000) 1 final p. 30

⁷⁸ O princípio da precaução deveria ser considerado no âmbito de uma abordagem estruturada da análise de riscos, a qual inclui três elementos: a avaliação de riscos, a gestão de riscos e a comunicação de riscos.

A aposta em prevenir em vez de socorrer. Já diz o ditado “em prevenir é que está o ganho”⁷⁹.

Se por um lado, e em nosso entender, está de parabéns o legislador porque conseguiu introduzir nesta autoridade a necessidade de promover a avaliação de riscos e em articulação com as entidades responsáveis, por outro lado seria necessário ter ido mais além e ter tido a ousadia de introduzir neste diploma poderes regulatórios em relação às entidades responsáveis, incluindo para monitorização e previsão de riscos.

Vejamos também a ineficiência do diploma ao nível da regulação da atividade. Constata-se que este diploma manteve o entendimento do anterior, quanto ao licenciamento das entidades que operam em matéria de emergência e proteção civil, como do âmbito das atividades por si desenvolvidas, incluindo comunicações prévias com prazo e licenciamentos no âmbito de áreas como o urbanismo.

Seria muito necessário que este diploma criasse uma verdadeira estrutura de regulação que futuramente permitisse quer a regulamentação, quer o mapeamento do risco. A título de exemplo vejamos o caso dos licenciamentos industriais. Os agentes de proteção civil «bombeiros» quando são chamados a combater o fogo numa fábrica ou ao desabamento do seu telhado não vão munidos de plantas do edifício. Estas existem nas seções de urbanismo dos municípios, e muitas vezes não atualizadas. Mas é preciso ir mais além do que as exigências legais, é necessário criar as chamadas redes mesmo dentro das instituições, «operacionalizar» este trabalho em equipas e estabelecimento de parcerias em redes. Também nesta sede poderíamos dar o exemplo do caos em que há com a ruptura de condutas de abastecimento de água e da distribuição do gás natural, em que são chamados os funcionários dos piquetes dos serviços municipalizados ou das empresas prestadoras de serviços, que atuam muitas das vezes pelo método das aproximações sucessivas e, como já referenciámos para os bombeiros, sem que estejam munidos de plantas e mapas das condutas, que estão nos gabinetes e departamentos de urbanismo das câmaras municipais.

Se analisámos o conceito de eficácia e eficiência ao longo dos tempos e no âmbito da teoria da administração, verifica-se que o momento é de reflexão.

Em bom rigor, a ineficácia ou eficácia deste diploma só a história o poderá determinar, no entanto, e analisando o mesmo ao abrigo das teorias da administração, e

O princípio da precaução é particularmente relevante no que se refere à gestão de riscos, cfr. Comissão das Comunidades Europeias COM(2000), Op. Cit. pp. 3 e 4.

⁷⁹ Ditado do conhecimento popular.

na senda do que será estudado ao longo do presente trabalho, a atual ineficácia do setor obrigaria a alterações mais profundas neste diploma e na própria Lei de Bases da Proteção Civil. Alterações essas ao nível dos agentes de proteção civil e dos poderes regulatórios (como permitir a avaliação das medidas implementadas, chamar os expertises à criação normativa, criar regulamentos, licenciamento mais eficaz, entre as outras e demais vantagens já inúmeradas, que este tipo de entidade permite).

Seriam estes poderes que permitiriam ao regulador, por um lado maior poder de fiscalização fazendo cumprir a lei, por outro lado trazendo para o setor os especialistas.

Este diploma quanto à natureza da ANEPC qualifica-a como autoridade nacional em matéria de emergência e proteção civil. Trata-se de uma autoridade nacional e não de autoridade independente, no entanto, cremos residir aqui o problema fulcral do sistema esperando-se coragem política para que possa ser trazido à discussão. Bem sabendo que e, em sede de conclusões iremos abordar a questão tomando posição, não poderíamos deixar de fazer referência neste ponto.

Esta é a autoridade nacional, embora não seja uma autoridade ou entidade reguladora independente, é autoridade nacional. A este respeito veja-se o que refere (Cardoso, 2002) “podemos ainda apontar a doutrina e a ordem jurídica portuguesas, onde existe alguma tradição no emprego do conceito de "autoridade" com o sentido de mínimo denominador comum a todas as estruturas organizatórias que são titulares de poderes de *ius imperii*”⁸⁰.

⁸⁰ Cardoso, José Lucas – Autoridades Administrativas Independentes e Constituição: Contributo para o estudo da génese, caracterização e enquadramento constitucional da Administração independente. Coimbra: Coimbra Editora, 2002 p. 403

3- Constituição da República Portuguesa

Vamos começar com uma pergunta «qual o porquê de estar dentro do capítulo das ineficiências e pontos negativos do setor da proteção civil um item da Constituição da República Portuguesa»?

Com as mortes de 2017 de Pedrogão Grande⁸¹ e com a repetição dos grandes incêndios em outubro (do mesmo ano) no Pinhal de Leiria, o Estado falhou e, por conseguinte, há que pensar se hoje, na senda dos direitos de quarta geração, estamos perante, e à semelhança do direito ambiente, de um direito de proteção civil nas vertentes garantia individual e garantia coletiva.

Afigura-se inadmissível que num estado de direito democrático, em pleno século XXI, um incêndio florestal, da dimensão do fogo rural de Pedrogão Grande, tenha causado tantas mortes.

Esta indignação não é com as estruturas e pessoas que estão (ou estiveram) no terreno, dia a dia, a dar o melhor de si, sem olhar a quem, a ajudar o próximo, mas antes de um sistema que por estar desajustado da realidade continua a premiar a ineficiência, agarrado a princípios e conceitos ultrapassados.

A questão concreta a colocar agora é saber que se da violação de normas constitucionais por inércia e, quando delas resulta um dever do estado em agir⁸², poderemos estar perante uma «inconstitucionalidade por omissão»?

Para (Canotilho, 1993) a resposta é não. “A ideia de direito constitucional como «direito sem sanção» só é válida se com ela se quer aludir à ideia de autogarantia, como traço diferenciador deste direito relativamente aos outros ramos da ordem jurídica”, concluindo “A outra ideia a reter é a de que ao direito constitucional se assinala uma indeclinável função promocional. O que interessará, sob este ponto de vista, é insistir não tanto na ideia repressiva de inconstitucionalidade, mas sim captar, no plano metódico-constitucional, a operatividade funcional das normas e princípios impositivos de fins, tarefas e programas constitucionais. A garantia do cumprimento e execução destas normas não deriva, a título principal, da existência de um controlo de inconstitucionalidade por omissão (cfr. art. 283.º), mas da existência de um sistema

⁸¹ Grande Incêndio Florestal de Pedrogão Grande de 2017

⁸² Seja essa exigência de ação por via da criação normativa, constituição de entidade para as executar ou simplesmente resultante das funções do Estado a sua execução.

constitucional integrado de competências, impositivo da realização das tarefas constitucionalmente atribuídas aos órgãos dos poderes públicos”⁸³.

Mas os direitos plasmados na constituição não se limitam ao «direito à vida», sendo que não é necessário haver mortes nos incêndios florestais para constarmos a ineficiência de um setor.

Os hectares de floresta todos os anos destruídos por conta dos incêndios florestais e os prejuízos que isso acarreta para o meio ambiente e para a economia.

A evolução da sociedade e, conseqüentemente a evolução do conteúdo dos direitos em termos conceptuais obrigaram a uma maior capacidade financeira do Estado, considerando ainda o insustentável endividamento das gerações futuras. Por outro lado, tem o Estado uma obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para essas mesmas gerações. Conforme nos refere (Lobo, Vol. I, 2019) “temos de considerar a justiça intergeracional enquanto elemento crítico para a construção de situações de sustentabilidade. As futuras gerações também têm um direito actual à sua quota inicial”⁸⁴. Estes princípios constitucionais, são afetados pela ineficiência do setor da proteção civil.

No momento de escassez de recursos a redistribuição é essencial e, por essa razão ineficiência do setor da proteção civil, ainda e numa visão constitucional significa falha na coesão territorial.

⁸³ Canotilho, José Joaquim Gomes Canotilho, 1993, Op. Cit. p. 141 e 142

⁸⁴ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. I, Op. Cit.p. 12

4- Resultado da Ineficiência

Onde está o homem está o perigo. Mas hoje, também «se fala e assiste» onde não está o homem está o perigo e o risco para o homem e para a sociedade. As alterações climáticas, o comportamento humano, a falta de consciência para a problemática da proteção civil, o risco, a escassez de recursos (destacando-se a falta de água e qualidade do ar), os custos, a falta de uso da tecnologia, são muitas as circunstâncias que concorrem para a ineficácia do setor da proteção civil. Daí a necessidade de uma maior exigência aos atores das políticas de proteção civil com vista à implementação de procedimentos mais adequados e mais eficientes para as exigências que põe.

Este ponto não pretende apresentar um custo financeiro do setor da proteção civil, nem tão pouco uma análise ao trabalho técnico dos operacionais do setor.

O problema da ineficiência da proteção civil é que gera as consequências mais graves. Vejamos o caso dos incêndios florestais, como o grande marco desta análise.

- Grandes incêndios florestais que tiveram como consequência mortes:

- 2006 – 3499 incêndios - morreram 5 bombeiros Chilenos
- 2012 – 4425 incêndios florestais – morreram 6 pessoas (4 bombeiros e 2 civis)
- 2013 – 3829 incêndios – morreram 9 pessoas (8 bombeiros e 1 civil) – 120 mil hectares de floresta ardida
- 2016 – (Madeira) – 3 mortos – recorde-se que levou o Governo a fazer um pedido de ajuda à União Europeia para combater o sinistro

Para além das mortes acima referenciadas, houve os prejuízos financeiros com os incêndios florestais:

- 2005 – o resultado de perdas em euros resultante dos incêndios foi de 757 milhões de euros, quando em
- 2003 – tinham sido 611 milhões de euros.

Há ainda custos que não são contabilizados nos prejuízos financeiros dos incêndios florestais.⁸⁵

⁸⁵ Dados da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil no sítio da internet. Quanto ao ano de 2013, optou-se por referir a área ardida, o que não se fez relativamente aos outros citados, porquando foi o ano com menos ocorrências registadas e mais área ardida. Os anos de 2006, 2012, 2013 e 2016 foram os anos em que houve mortes, e correspondeu a uma opção do autor. E ainda os anos dos financiamento

Diz-nos (Roque, in Diário de Leiria 14.05.2019) “Em Outubro de 2017 a região de Leiria foi assolada por um incêndio que consumiu grande parte da sua mancha verde, e uma das freguesias mais afectadas foi a do Coimbrão, onde arderam “mil hectares particulares”, o que mexeu com a economia familiar local. “Estamos a falar de uma economia de subsistência, da venda de madeira e resina. Mexeu com toda a gente”, venceu o presidente da Junta de Freguesia de Coimbrão”⁸⁶.

Não querendo entrar no direito económico, mas chamaremos de externalidades.

A esse respeito, vejamos o que nos diz (Lobo, Vol. II, 2019) ”advoga-se, portanto, a adopção de um princípio geral de organização económica ao nível da actividade que tem de suporte o solo, tendo em vista o desenvolvimento eficiente das respectivas actividades no panorama económico nacional: a actividade florestal deverá estar sujeita a um regime imperativo, tendo em consideração a escala necessária para o desenvolvimento eficaz da mesma e a eliminação das externalidades (máxime os incêndios florestais); a actividade agrícola deverá estar sujeita a um regime facultativo, permitindo-se o acesso de terceiros interessados a solos que o proprietário opte por não explorar por via do arrendamento rural; e a actividade urbanística deverá estar sujeita a um regime excepcional, só sendo desenvolvido o direito a urbanizar quando for efectivamente provada a sua necessidade e viabilidade, garantindo-se a cobertura dos custos públicos na infra-estruturação e a redistribuição das mais-valias que decorram da alteração da classificação dos usos do solo”⁸⁷.

A título de exemplo e para além dos atrás enunciados, temos outros custos como o tempo que os bombeiros estão longe das suas famílias ou do seu trabalho, os danos causados pela perda do trabalho de uma vida (como algumas espécies de árvores), os animais perdidos ou mortos, o medo instalado de morar em zonas de baixa densidade e, com isso o êxodo para as grandes cidades, entre outros.

Se o n.º 1 do art. 267.º da Constituição nos refere que “a Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização”, é importante situar o que se entende por burocracia. É interessante situar no tempo o conceito de burocracia introduzido por Max Weber em 1904 no livro ”A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”.

apresentados, explicam-se por omissão dos outros anos por se tratarem dos anos com maiores prejuízos apurados nas últimas duas décadas. Fonte: Dados da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil no sítio da internet.

⁸⁶ Roque, José. (2019). Incêndio de 2017: mexeu com a economia local. 14.05.2019. Diário de Leiria p. 12

⁸⁷ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. II, Op. Cit. p. 117

Em que isola a autoridade burocrática, como autoridade dos departamentos do estado e a caracteriza-se do seguinte modo: i) caráter formal das comunicações; ii) caráter racional e divisão do trabalho; iii) impessoalidade nas relações; iv) hierarquia da autoridade; v) rotinas e procedimentos padronizados; vi) competência técnica e meritocracia; vii) especialização da administração; e vii) profissionalização dos participantes. Esta teoria assenta numa organização virada para a racionalidade e para a eficiência.

Segue-se nas teorias da administração, Peter Drucker no seu livro “The Practice of Management” na década de 50 do século XX. Sucede que tanto Max Weber como Peter Drucker eram positivistas. Mas Weber despreza a legitimidade democrática pelo valor que dá à eficiência e eficácia dos burocratas sobre qualquer outro método do exercício do poder.

Recorde-se que os conceitos de eficiência e de eficácia foram introduzidos por Drucker que introduziu o conceito de administração por objetivos ou por resultados assente na eficiência e ênfase nos meios: i) fazer corretamente as coisas; ii) resolver problemas; iii) salvaguardar os recursos; iv) cumprir tarefas e objetivos; v) treinar os subordinados; e vi) manter as máquinas, e na eficácia, ênfase nos resultados pretendendo: i) fazer as coisas certas; ii) atingir objetivos; iii) otimizar a utilização dos recursos; e iv) obter resultados.

Para Maria Celeste Cardona “sobre o crescimento e o desenvolvimento de uma política europeia no contexto dos diversos Estado Membros, refere-se ao Livro Branco sobre a Governança que consagra **cinco grandes princípios** cumulativos na base de uma boa governança: (i) **abertura**: As instituições europeias devem atribuir maior importância à transparência e à comunicação das suas decisões; (ii) **Participação**: implicar de forma mais sistemática os cidadãos na elaboração e na aplicação das políticas; (iii) **Responsabilização**: é necessária uma clarificação do papel de cada interveniente na processo de decisão, devendo depois cada um assumir a responsabilidade das suas atribuições; (iv) **Eficácia**: as decisões devem ser tomadas ao nível e no momento adequados, e produzir os efeitos pretendidos; (v) **Coerência**: as políticas praticadas pela União são diversas e requerem um esforço sustentado de coerência...”^{88 89}.

⁸⁸ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit., p. 32

⁸⁹ Saliento que o negrito foi opção do autor para dar destaque.

Pode ser analisado o aumento da severidade pelo aumento das alterações climáticas. Relembremos o que escreveu o (Observatório, 2018) “em casos de enorme severidade devem ser criadas formas mais ágeis e flexíveis de atuação, devendo este organismo procurar determinar quais as zonas-chaves, a serem identificadas suscetibilidades específicas à perda de solo e eventual potenciação de desastres associados”⁹⁰.

Em sede de ineficácia do setor da proteção civil, somos obrigados a repetir o que dissemos em sede da ineficácia da atual Lei da ANEPC, na senda do que já acontecia com a Lei anterior⁹¹, mantém-se na mesma entidade regulado e regulador, o que limita os procedimentos e os resultados.

Lembremos a este respeito o que nos ensina (Amaral, Vol. II, 2015) “um órgão de controlo, para ser eficaz, tem de ser qualitativamente diferente dos órgãos controlados. E também alguns serviços de gestão administrativa, apesar da sua função instrumental, têm que ter alguma independência relativamente aos outros órgãos e departamentos que servem”⁹².

Também a sustentabilidade está diretamente ligada à proteção civil por diversos prismas e ângulos. Tanto do ponto de vista da intervenção, desde as florestas, oxigénio, cheias (terreno ardido não retém água), um prédio que não tenha as condições de habitabilidade por perigo para a saúde pública ou que esteja em perigo de ruir. Como ao nível do planeamento florestal, mas também do planeamento urbano com a construção de um hospital ao lado de uma estação de abastecimento de combustíveis (tudo isto é ordenamento do território). No planeamento há que, ponderar e, trabalhar para eliminar ou mitigar riscos. No âmbito do risco, também o conceito de risco evoluiu. Novos perigos, novas realidades, novos bens sociais (bem-estar social diferente, o contrato social mudou). Logo uma «nova proteção civil».

Quando falamos de sustentabilidade, falamos é de eficiência dos processos, para se garantir a eficácia do resultado. Nova proteção civil, nova organização é uma exigência do sistema, porque ao mudarem os riscos, ao mudar a sociedade, ao mudar a tecnologia, há que mudar as formas de organização.

⁹⁰ Observatório Técnico Independente – Relatório: Avaliação do sistema nacional de proteção civil no âmbito dos incêndios rurais. Lisboa, Assembleia da República, 2018 p. 90

⁹¹ Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil.

⁹² Amaral, Diogo Freitas, 2015, Op. Cit. p. 246

O atual estado do sistema faliu. Rui⁹³. Não é mais capaz de ser eficiente. De ter sucesso nas intervenções, já referenciava com dureza e em modo de sentença a (Resolução de Conselho de Ministros n.º 157-A/2017 “os incêndios de grandes dimensões que, nos dias 17 de junho e 15 de outubro de 2017, deflagraram em Portugal Continental tiveram consequências trágicas ao nível de vidas humanas, para além dos inúmeros danos e prejuízos em habitações, explorações agrícolas, infraestruturas, equipamentos e bens de pessoas, empresas e autarquias locais, que se somam à destruição da floresta e dos bens e serviços por ela produzidos.” Mais refere a Resolução “O Relatório produzido por esta CTI (Comissão Técnica Independente), entregue na Assembleia da República a 12 de outubro de 2017, aponta falhas estruturais e operacionais no modelo de prevenção e combate aos incêndios florestais e ao Sistema de Proteção Civil que ficaram expostas durante estes incêndios e apresenta reflexões e recomendações centradas na problemática da valorização da floresta e da sua defesa contra incêndios”⁹⁴.

Há a necessidade de mudança. Citamos uma frase conhecida e adiante designada “Insanidade é continuar a fazer o mesmo e esperar um resultado diferente”.

Atingimos o estado de insanidade coletiva na proteção civil.

Não podemos deixar de fazer referência à própria organização do Estado. Esta ineficiência resulta assim das falhas do Estado. Reconhecemos que podem existir falhas de mercado, mas acima de tudo houve falhas do Estado.

Esta insanidade individual diagnostica por Albert Einstane e insanidade coletiva como qualificação do autor do estudo. A conjugação da insanidade pessoal e insanidade coletiva leva-nos a sérios problemas de insanidade do pensamento e de higiene de ação. E aqui mais uma vez está-se a tocar na catadura que é a incapacidade de proporcionar e garantir a felicidade individual dos cidadãos e a felicidade coletiva da sociedade.

As falhas do estado no direito económico são consideradas ineficiências, vejamos o que refere (Samuelson, 1990) a este respeito “como se viu anteriormente, as economias são na prática afectadas por falhas de mercado. Num sistema concorrencial, os produtores não sabem muitas vezes qual a técnica de produção menos onerosa, não obtendo, por consequência, a devida minimização dos custos. Nos mercados, tal como eles existem na prática, uma empresa pode tirar proveito tanto através da manutenção de um preço alto

⁹³ Esta afirmação reporta-se ao verão de 2018. Hoje temos um quadro normativo em transição.

⁹⁴ Resolução de Conselho de Ministros n.º 157-A/2017. D.R. I Série A. 208 (2017-10-27) 5818

como da manutenção da produção a um nível elevado. Noutras áreas verificam-se importantes externalidades, como a poluição nociva ou a fuga de importantes conhecimentos, que fazem sentir os seus efeitos em outras empresas ou sobre os consumidores. Em cada um destes casos uma falha de mercado provoca ineficiências na produção ou no consumo, cabendo às instituições públicas a responsabilidade de remediar a doença. Mas, ao avaliarmos o papel do Estado no tratamento dos males económicos, há que ter também em atenção as «falhas governamentais» - as situações em que as instituições públicas agravam ou provocam, elas próprias, as doenças”⁹⁵.

Ainda a este respeito, (Moreira, et al., 2003) refere-nos “a intervenção do Estado em todos os domínios da vida económica, social e cultural, com o consequente crescimento desmesurado do aparelho administrativo, influenciou negativamente a funcionalidade e a eficiência da Administração e contribuiu para o esbatimento das fronteiras entre administração e política. Ao nível da opinião pública gerou-se uma forte corrente no sentido da desconfiança perante a imparcialidade da Administração por esta se ter deixado dominar pela influência político-partidária”⁹⁶.

Falhas de mercado, diz-nos (Samuelson, 1990) “existem na realidade, duas falhas de mercado que distorcem o quadro idílico da concorrência perfeita, implícito a teoria da mão invisível: a concorrência imperfeita e as externalidades”⁹⁷.

A questão que se coloca é saber qual o resultado da atuação desta instituição «Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil» enquanto autoridade nacional do setor, mas sem verdadeiramente ter poderes típicos de regulação de uma entidade administrativa independente e, se neste enquadramento se tratara materialmente de uma autoridade reguladora?

Sabemos que contribuem para as falhas, fatores externos como as alterações climáticas, crescente comportamento de risco por parte dos cidadãos. Mas existem outros fatores que podem contribuir para mitigar ou minimizar os anteriores como a evolução tecnológica ou a massificação da comunicação.

Hoje existem melhores condições de vida. Há melhores vias de comunicação. Não se escrevem postais ou telegramas, ou telex, escrevemos e-mails. A informação chega a outro lado do mundo «na hora». Mais ciência, melhor ciência. O valor dos bens também mudou. Hoje a informação tem valor económico (o deter a informação é uma mais-valia).

⁹⁵ Samuelson, Paul A.; Nordhaus, Willian D., Op. Cit. p. 57

⁹⁶ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 49

⁹⁷ Samuelson, Paul A.; Nordhaus, Willian D., Op. Cit. p. 842

O mundo deixou de ter fronteiras, a economia deixou de ter fronteiras, «as catástrofes e os sinistros deixaram de ter fronteiras». Os perigos e riscos deixaram de ter fronteiras. O socorro deixou igualmente de ter fronteiras e, tem de ser pensado nesse contexto. O conceito de rede, tal como em outras áreas, é essencial do ponto de vista da operacionalidade.

A evolução tem levado à criação de novos bens jurídicos, novas tarefas do Estado, mas também novos serviços.

Hoje há empresas que «limpam as estradas» na sequência de acidentes de viação. Empresas especializadas em limpar os locais dos sinistros é uma nova atividade económica. Novos bens jurídicos que falamos em sede do papel do Estado concorrem, igualmente, para reforçar a necessidade uma entidade reguladora no setor da proteção civil.

D. Análise do Custo-Benefício e Procura da Felicidade

Os recursos já não são livres e as políticas não são dogmáticas. Os custos privados podem ser diferentes dos custos sociais. A realização da escolha pública ótima implica uma ponderação permanente dos fins a atingir perante os meios utilizados (análise custo-benefício) e o seu alcance em termos de bem-estar geral dos bens da comunidade.

Carlos Baptista Lobo – Finanças e Fiscalidade: do Ambiente e da Energia

1- Análise do Custo-Benefício para a Constituição de uma Entidade Reguladora

Na esteira do que já afirmámos em sede do contrato social e da procura do bem-estar como objetivo final do cidadão, olhamos agora para a constituição de uma entidade reguladora para o setor da proteção civil.

Este trabalho não pretende ser o «estudo prévio sobre a necessidade e interesse público»⁹⁸ na constituição da entidade administrativa independente, referenciado na Lei-Quadro.

Diz-nos (Lobo, Vol. I, 2019) “ora, a perspectiva paretiana, abandonando o padrão absoluto de ótimo social, e analisando a qualidade das decisões de modo relativo, veio permitir o desenvolvimento de análises custo/benefício para aferição da qualidade de políticas. Assim, poderemos ter melhorias de primeiro ótimo, quando a posição de um agente melhora, não se prejudicando o bem-estar dos demais, ou de segundo ótimo, que ocorre quando se melhora o bem-estar de muitos e se piora o de poucos, mas, em geral, ocorre uma melhoria do bem-estar social”⁹⁹.

É a procura do bem-estar social que está no substrato desta análise do custo benefício.

⁹⁸ N.º 4 do art. 6.º da Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes.

⁹⁹ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. I, Op. Cit.p.50

2- Quadro do Orçamento da ANPC

Hoje as entidades públicas nacionais e europeias procuram implementar a transparência¹⁰⁰. Em sentido contrário estão as entidades portuguesas do setor da proteção civil. Por força da Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto que regula a publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares há a obrigatoriedade de publicar no sítio da internet as subvenções atribuídas¹⁰¹.

Mas analisemos o quadro geral abaixo apresentado. De fora deste quadro estão o financiamento das Associações Humanitárias detentoras de Corpos de Bombeiros, o financiamento do meios aéreos e o financiamento da Escola Nacional de Bombeiros que serão objeto de análise em item próprio.

No quadro apresentado acrescentou-se ao orçamento da Autoridade Nacional de Proteção Civil, outras rubricas nomeadamente, as despesas com o Instituto Nacional de Emergência Médica, Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, AGIF – Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais e o Serviço de Proteção Civil e Segurança Rodoviária.

Sendo «o grosso» da atividade da proteção civil, no que respeita às ocorrências, o combate aos incêndios florestais e a emergência pré-hospitalar pareceu-nos importante apresentar este quadro comparativo.

Verificamos que para 2019, ano em que passou a haver uma agência própria para a gestão dos fogos rurais, o orçamento da Autoridade Nacional de Proteção Civil sofreu uma redução de 25,64% face ao ano anterior, aproximando-se dos valores atribuídos ao Instituto Nacional de Emergência Médica. Fazemos esta comparação entre o orçamento da ANPC e do INEM porque é destas entidades, no que respeita a financiamento do Estado central, que saem as verbas para financiar as Associações Humanitárias detentoras de Corpos de Bombeiros enquanto agentes de proteção civil.

¹⁰⁰ “A fim de reforçar a segurança jurídica e a transparência na aplicação das disposições que regem os auxílios estatais aos serviços de interesse geral, a Comissão anunciou no relatório que apresentou ao Conselho Europeu de Laeken a sua intenção de definir um enquadramento comunitário para os auxílios estatais destinados aos serviços de interesse económico geral...” cfr. Livro Verde da Comissão, Op. Cit. p. 28

¹⁰¹ Art. 4.º n.º 1 da Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto “Sem prejuízo de outros requisitos ou publicitações que forem legalmente exigíveis, a publicitação prevista nos artigos anteriores efetua-se através de publicação e manutenção de listagem anual no sítio na Internet da entidade obrigada e da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), com indicação da entidade obrigada, do nome ou firma do beneficiário e do respetivo número de identificação fiscal ou número de pessoa coletiva, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal.”. Já o art. 3.º refere-nos a título dos valores mínimos a publicar “... só é aplicável quando os montantes em questão excederem o valor equivalente a uma anualização da retribuição mínima mensal garantida.

Sabendo que autoridade nacional de proteção civil no SNDFCI só intervêm no chamado 3.º pilar (Combate, Rescaldo e Vigilância Pós-Incêndio), cabendo o primeiro pilar ao “ICNF”. Verificamos que de 2015 para 2019 o orçamento do “ICNF” teve um aumento de 88,40%.

Mapa de Despesas – Fonte: Orçamento de Estado

Mapa ¹⁰²	Rubrica	Ano Económico				
	Despesa	2019	2018	2017	2016	2015
A	Administração Interna	2 043 539 314,00 €	2 037 385 632,00 €	1 989 208 514,00 €	1 946 228 485,00 €	1 905 084 436,00 €
A	Serviços de Proteção Civil e Segurança Rodoviária	77 158 431,00 €	116 439 486,00 €	110 431 711,00 €	109 547 395,00 €	104 343 501,00 €
C1	Serviços e Ordem Pública - Proteção Civil e Luta Contra Incêndios	43 113 000,00 €	82 758 870,00 €	79 999 725,00 €	78 245 068,00 €	75 273 332,00 €
	Transferências Correntes	40 199 076,00 €	75 148 976,00 €	69 824 715,00 €	68 581 393,00 €	74 615 328,00 €
	Transferências de Capitais	2 913 924,00 €	7 609 894,00 €	10 175 010,00 €	9 663 675,00 €	658 004,00 €
C2	Projetos - Autoridade Nacional de Proteção Civil	3 995 631,00 €	3 337 985,00 €	250 575,00 €	255 407,00 €	
	Transferências Correntes	2 542 428,00 €	1 692 356,00 €	183 797,00 €	242 925,00 €	
	Transferências de Capitais	1 453 203,00 €	1 645 629,00 €	66 778,00 €	12 482,00 €	
B	Autoridade Nacional de Proteção Civil	110 578 851,00 €	148 716 066,00 €	133 777 616,00 €	129 711 882,00 €	134 278 906,00 €
	Saúde					
B*	INEM	108 444 130,00 €	96 619 091,00 €	107 549 822,00 €	100 322 293,00 €	105 160 834,00 €
C3	Presidência do Conselho de Ministros					
	AGIF - Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P.	4 877 260,00 €				
	Receitas Gerais	4 854 350,00 €				
	Receitas Próprias	22 910,00 €				
C3	Projetos - AGIF - Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P.	106 500,00 €				
	Receitas Gerais	10 650,00 €				
	Transferências da AP	95 850,00 €				
	Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural					
B*	Fundo Florestal Permanente	27 680 000,00 €	25 400 000,00 €	20 400 000,00 €	20 600 000,00 €	18 200 000,00 €
B*	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.	81 451 770,00 €	64 414 906,00 €	55 174 808,00 €	54 798 008,00 €	43 232 733,00 €

¹⁰² A - Mapa II - Despesas dos Serviços Integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos

B - Mapa VII - Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, com especificação das despesas globais de cada serviço e fundo

B* - A despesa do INEM está dependente do Ministério da Saúde. O Fundo Florestal Permanente e o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, IP estão dependentes da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural

C - Mapa OE 12 - Desenvolvimento das despesas por serviços integrados

C1 - Ministério: Administração Interna (06); Secretaria: Administração Interna (00); Capítulo: Serviços de Proteção Civil e Segurança Rodoviária (03); Divisão: Autoridade Nacional de Proteção Civil - Transferências Orçamento

C2 - Ministério: Administração Interna (06); Secretaria: MAI - Projetos - SI (09); Capítulo: Projetos (50); Divisão: Autoridade Nacional de Proteção Civil - Transferências Orçamento de Estado

C3 - Ministério: Administração Interna (06); Secretaria: MAI - Projetos - SI (09); Capítulo: Projetos (50); Divisão: Autoridade Nacional de Proteção Civil - Transferências Orçamento de Estado

(a) – Financiamento aos Corpos de Bombeiros

Os bombeiros não são a proteção civil, mas hoje¹⁰³ não há proteção civil sem bombeiros. Não assumir isto, é contribuir para a ineficácia do sistema e contribuir para que tudo se mantenha igual.

O financiamento das associações humanitárias detentoras de Corpos de Bombeiros foi instituído pela Lei n.º 94/2015 de 13 de agosto. Até então, não se chamava «Lei do Financiamento», mas PPC – Plano Permanente de Cooperação.

Não foi só o nome que a Lei n.º 94/2015 veio alterar, foi acima de tudo os critérios objetivos que estiveram na base do cálculo da subvenção.

Ainda em sede da discussão de projeto de Lei, a nossa crítica à matéria, foi quanto aos critérios de financiamento definidos no art. 3.º, nomeadamente o rácio e as variáveis que para contribuem para ele e estão definidas no art. 4.º.

Nada obsta a que exista uma Lei de Financiamento das Associações Humanitárias detentoras dos Corpos de Bombeiros, até porque o PPC existente não acompanhava a realidade das Associações Humanitárias, nem promovia a eficiência na gestão destas entidades.

Antes de nos debruçarmos sobre o financiamento das associações humanitárias, um pequeno enquadramento histórico e conceptual.

Os Bombeiros em Portugal integram Corpos de Bombeiros. Podem deter corpos de Bombeiros, os municípios (corpos de bombeiros profissionais ou mistos), as Associações Humanitárias detentoras de (corpos de bombeiros voluntários ou mistos), ou pessoas coletivas privadas (corpos de bombeiros privativos), como as empresas, que têm necessidade, por “razões da sua atividade ou do seu património, de criar e manter um corpo de bombeiros profissional de bombeiros para auto-proteção”¹⁰⁴.

Assim, os Corpos de Bombeiros, quanto à sua espécie, podem ser: i) profissionais; ii) mistos; iii) voluntários; ou iv) privativos.¹⁰⁵

¹⁰³ Entenda-se «hoje» com o sistema de proteção civil e regime de corpos de bombeiros existente em maio de 2019.

¹⁰⁴ Alínea a) do art. 5.º do Decreto-Lei n.º 247/2007 de 27 de junho – Constituição, Organização, Funcionamento e Extinção dos Corpos de Bombeiros, com a republicação pelo Decreto-Lei n.º 248/2012 de 21 de novembro, e as alterações da Retificação n.º 4/2013 de 18 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 103/2018 de 29 de novembro

¹⁰⁵ Art. 7.º do Decreto-Lei n.º 247/2007 de 27 de junho – Constituição, Organização, Funcionamento e Extinção dos Corpos de Bombeiros, com a republicação pelo Decreto-Lei n.º 248/2012 de 21 de novembro, e as alterações da Retificação n.º 4/2013 de 18 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 103/2018 de 29 de novembro

Verifica-se aqui, desde logo, a necessidade, de esclarecer que o Corpo de Bombeiros não é uma pessoa coletiva, nem tem personalidade jurídica. Por sua vez, essa personalidade jurídica pertence à entidade que detém o corpo de bombeiros.

A massificação, das associações humanitárias detentoras de corpos de bombeiros surgiram, numa altura em que o papel do Estado era deixar que os assuntos coletivos fossem tratados por todos, daí que estas entidades tenham surgido da sociedade civil e na forma jurídica de associações.

A título de curiosidade citamos um exemplo, mas não é mais que, com as necessárias adaptações e rigor histórico o resumo de outras tantas associações que veem da sociedade civil.

Óbidos – Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários do Concelho de Óbidos, constituída a dois de abril de 1927.

“Em dois de abril do ano de 1927, mil novecentos e vinte e sete, n'esta Vila de Óbidos e sala das sessões da futura corporação dos bombeiros voluntários, onde se achavam presentes Severo Batista Cruz de Moraes, Frederico João Amorim Garcia e Francisco José Ferreira de Moraes, resolveram o seguinte: Visto em Óbidos haver algum material de incêndios de cuja conservação está encarregada uma Comissão e bem assim de formar uma Corporação de Bombeiros, Comissão que tomou conta do material no ano de mil novecentos e vinte e estamos em mil novecentos e vinte e sete e ainda não tratou de nenhum dos assuntos de que foi encarregada visto até hoje não formar a Corporação e o material existente estar n'um estado de abandono que chega a ser inacreditável e constando até que as rendas da casa onde se encontra-o referido material são pagas por um só membro da Comissão o qual exige o ser embolsado das importâncias que por ele foram despendidas. Achando os signatários d' esta da máxima conveniência para os habitantes da Vila de Óbidos, Casais e Quintas e até para todos os lugares das freguesias do Concelho a formação de uma Corporação de Bombeiros congénere às existentes em quase todos os Concelhos do País, resolveram os dois primeiros signatários oficiarem à referida Comissão para que lhe seja entregue o material de incêndios existente em seu poder, para assim com mais facilidade fundarem a Corporação de Bombeiros que a referida Comissão até hoje não fundou e que tanta falta se vem notando n'esta Vila que embora seja uma das mais antigas de Portugal tem sempre diligenciado acompanhar o progresso do seu país. E como o terceiro cidadão acima indicado foi convidado para

secretario da futura Comissão, vamos assinar por nada mais termos deliberado. E eu secretario a escrevi e assino”¹⁰⁶.

A associação é uma pessoa coletiva de direito privado, sem fins lucrativos, composta por um órgão executivo, um órgão deliberativo e um órgão de fiscalização. O órgão de administração, como é assim referenciado, é um órgão colegial.

As associações humanitárias detentoras de corpos de Bombeiros, não obstante serem pessoas coletivas de direito privado, têm interesse público administrativo.

Claramente são entidades de direito privado, (Amaral, Vol. I, 2015)–“de onde podemos concluir, com toda a segurança, que as pessoas colectivas de utilidade pública são entidades privadas; e que as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, se alguma vez chegaram a ser pessoas colectivas públicas, são hoje privadas, e não constituem elementos da Administração Pública, mas entidades particulares que com ela colaboram”¹⁰⁷.

Essa característica faz com que sejam escrutinadas também pela Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros¹⁰⁸.

O Corpo de Bombeiros, estrutura hierárquica¹⁰⁹ é composto por um órgão de comando e respetivo corpo, “unidade operacional, oficialmente homologada e tecnicamente organizada, preparada e equipada para o cabal exercício das missões atribuídas pelo presente decreto-lei e demais legislação aplicável”¹¹⁰. O Comandante é proposto pelo órgão executivo e, não pode por este ser destituído.

Concluimos com isto, para que haja eficiência no setor é necessário harmonização ou entendimento entre as partes. Periodicamente somos confrontados com as demissões de uma parte por pressão da outra parte¹¹¹.

¹⁰⁶ Acta n.º 1 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários do Concelho de Óbidos

¹⁰⁷ Amaral, Diogo Freitas, 2015, Op. Cit. p. 577

¹⁰⁸ Quanto a esta matéria, iremos abordar em sede do relatório do Tribunal de Contas.

¹⁰⁹ Assente, nos termos da alínea e) do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 247/2007 de 27 de junho – Constituição, Organização, Funcionamento e Extinção dos Corpos de Bombeiros, com a republicação pelo Decreto-Lei n.º 248/2012 de 21 de novembro, e as alterações da Retificação n.º 4/2013 de 18 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 103/2018 de 29 de novembro, na Unidade de Comando “o princípio de organização dos corpos de bombeiros que determina que todos os seus elementos atuam sob um comando hierarquizado único.

¹¹⁰ Alínea c) do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 247/2007 de 27 de junho – Constituição, Organização, Funcionamento e Extinção dos Corpos de Bombeiros, com a republicação pelo Decreto-Lei n.º 248/2012 de 21 de novembro, e as alterações da Retificação n.º 4/2013 de 18 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 103/2018 de 29 de novembro

¹¹¹ Entenda-se a dicotomia de partes por: parte operacional e parte administrativa.

Analiseemos agora, desde logo os critérios objetivos assentes unicamente em: i) medidas do risco; e ii) atividade dos corpos de bombeiros. Foi referido «unicamente» porque aí reside, e salvo melhor opinião, o problema. Onde está o fator inovação? E o fator eficiência? Simplesmente não estão.

Já quanto às variáveis referidas no art. 4.^{o112} que integram o rácio final da verba destinada ao financiamento das Associações Humanitárias dos Corpos de Bombeiros, também somos bastantes críticos. Concorde-se que o fator risco é hoje fundamental, face à atividade da proteção civil, no entanto, o mesmo e, no que respeita às cartografias de risco não pode deixar de fora «factos importantes» como o turismo. Perguntamos se uma Vila como a de Óbidos, com cerca de 12 mil habitantes onde tem 3 milhões de visitantes por ano, não gera por esse facto risco? Ou se a cidade de Lisboa, pelo fluxo de turistas que tem não é geradora de riscos? Se aliarmos o número de visitantes, aos locais de visitas, zonas históricas que por essa razão são dotadas de equipamentos mais suscetíveis à ocorrência de sinistros ou de maior dificuldade de planeamento deveria ter uma especial atenção ao nível do financiamento, o que de todo não acontece. Para o legislador risco é a possibilidade de ocorrência de incêndios e pouco mais. E localidades como Peniche ou Nazaré, ou regiões como a do Algarve, em que em certas alturas do ano, o número de residentes (ainda que temporários) aumenta exponencialmente e, consequentemente também aumenta risco. Onde está refletida essa situação na lei do financiamento das associações detentoras de corpos de bombeiros? Não está!

Outro dos pontos das variáveis que não podemos deixar de referir, é o número de ocorrências. Claro que o número de ocorrências em que o Corpo de Bombeiros atuou em situações de emergência é importante, mas não deveria ser o único. Se o Corpo de Bombeiros participou no sistema de proteção civil ao nível dos princípios da precaução ou da prevenção em nada vai ser beneficiado ou até compensado, promovendo-se que para a sustentabilidade financeira de uma Associação Humanitária, se aposte na prestação do socorro ao invés da sua prevenção. E não estamos a falar de conceitos teóricos, mas da prática da gestão diária das associações.

Vejamos agora, onde é que está definida na lei a aposta pelos corpos de bombeiros no recurso a novas tecnologias que promovam a sustentabilidade do sistema? Onde está espelhado o recurso a meios e estritos objetivos de eficiência nos processos? E também

¹¹² Da atrás citada Lei do Financiamento das Associações Humanitárias detentores de Corpos de Bombeiros.

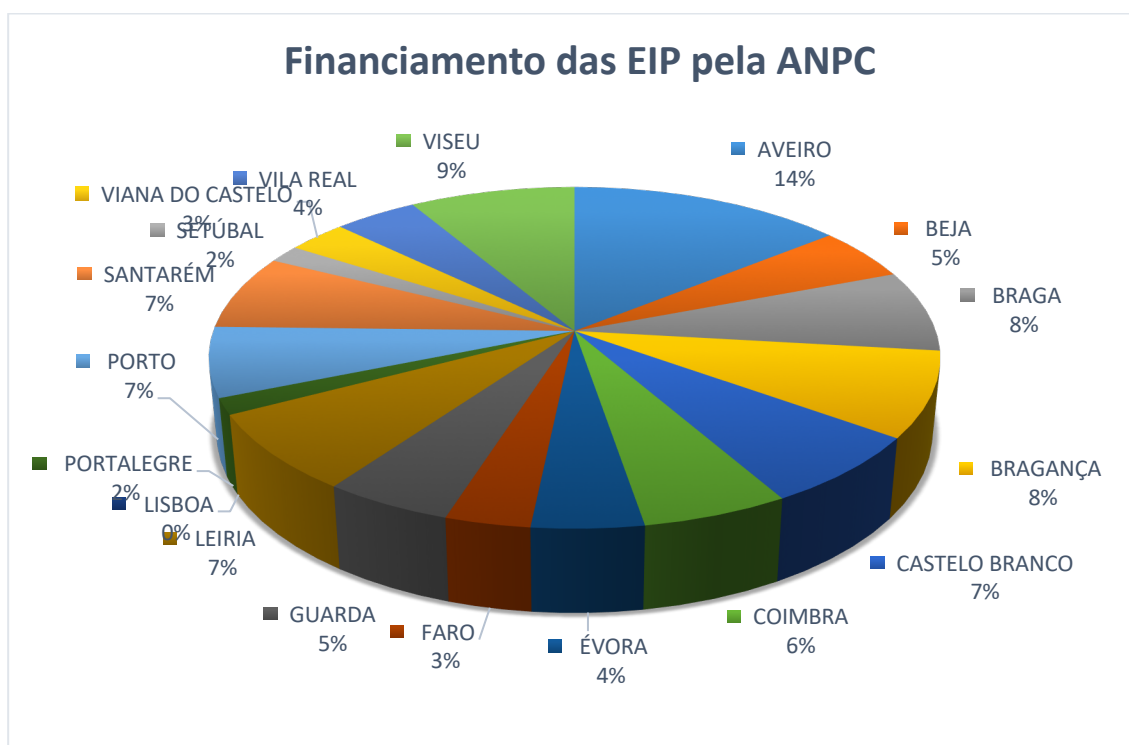
onde está a promoção da eficácia? Não há referências na lei do financiamento, e portanto muito simplesmente não está.

Não nos pronunciamos da ponderação acerca em sede das cartas de suscetibilidade, nem da justiça da lei do ponto de vista do orçamento de referência. Nem à questão, muito discutida no seio dos Bombeiros, se o «problema maior é da lei do financiamento ou do financiamento da lei?». À qual teríamos de responder: «de ambos». Trata-se de uma análise face à eficiência do sistema e consequentemente às suas falhas estruturais, de forma a contribuir para a discussão do tema.

Para esta análise utilizámos dados que se reportam ao ano de 2017, porquanto o estudo foi iniciado em 2018.

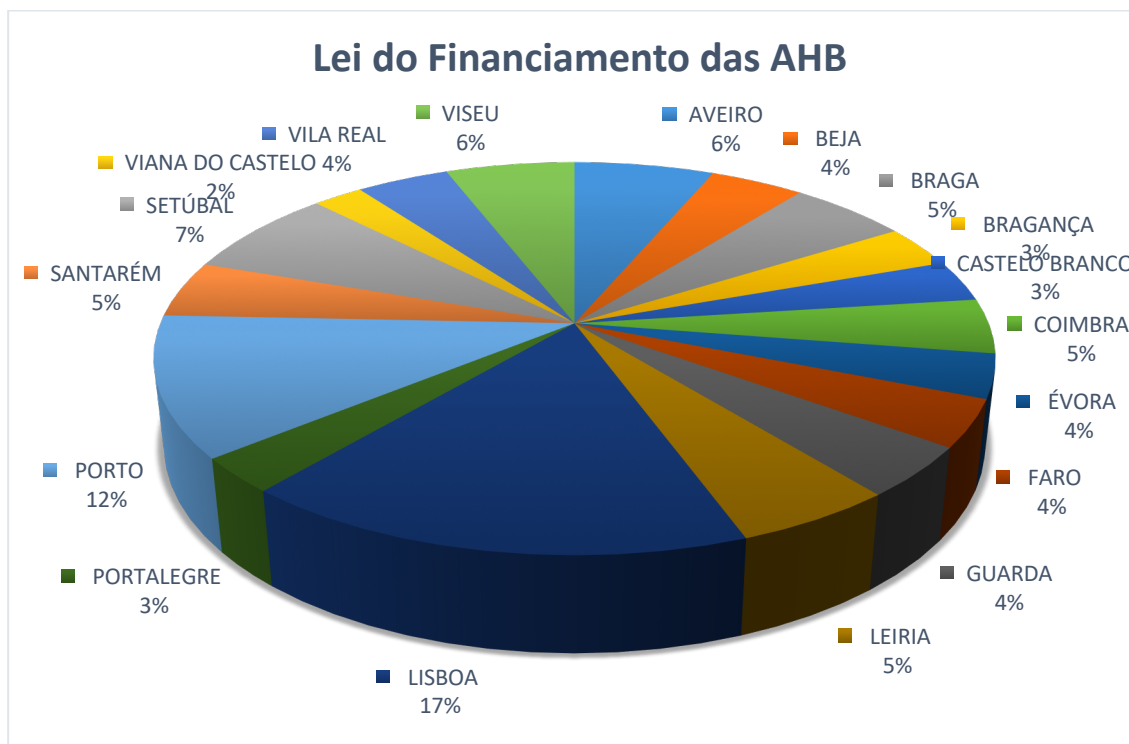
Os serviços no âmbito da proteção civil que os corpos de bombeiros prestam não se limitam a receitas da Lei do Financiamento, assim, muitas Associações Humanitárias detentoras de Corpos de Bombeiros celebraram com a Autoridade Nacional de Proteção Civil e os Municípios da sua área de atuação, protocolos tripartidos com vista à contratação e funcionamento das Equipas de Intervenção Permanente – EIP¹¹³.

¹¹³ Conforme estabelece o n.º 5 do art. 17.º do Decreto-Lei n.º 247/2007 de 27 de junho – Constituição, Organização, Funcionamento e Extinção dos Corpos de Bombeiros, com a republicação pelo Decreto-Lei n.º 248/2012 de 21 de novembro, e as alterações da Retificação n.º 4/2013 de 18 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 103/2018 de 29 de novembro, “Nos municípios em que se justifique os Corpos de bombeiros voluntários ou mistos detidos pelas associações humanitárias de bombeiros podem dispor de equipas de intervenção permanente, cuja composição e funcionamento é definida por portaria do membro do Governo responsável pela área da proteção civil”. A portaria que define a composição e funcionamento e a Portaria n.º 1358/2007 de 15 de outubro com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 75/2011 de 15 de fevereiro.



Existem ainda outros apoios financeiros nomeadamente despesas em combustíveis, participação em dispositivos ou operações especiais ou específicas, despesas extraordinárias resultantes da participação nesses dispositivos ou operações que totalizam o gráfico abaixo¹¹⁴.

¹¹⁴ Os valores apresentados incluem os do financiamento e da EIP. Fonte: ANPC



Vejamos agora o quadro discriminado.

Distrito	Lei do Financiamento das AHB
AVEIRO	1 641 329,64 €
BEJA	1 099 379,04 €
BRAGA	1 396 330,32 €
BRAGANÇA	889 008,24 €
CASTELO BRANCO	878 496,48 €
COIMBRA	1 158 272,76 €
ÉVORA	926 136,24 €
FARO	999 818,76 €
GUARDA	1 074 375,96 €
LEIRIA	1 355 064,96 €
LISBOA	4 324 548,84 €
PORTALEGRE	743 402,64 €
PORTO	2 969 678,76 €
SANTARÉM	1 194 932,16 €
SETÚBAL	1 869 646,92 €
VIANA DO CASTELO	590 876,64 €
VILA REAL	1 085 916,84 €
VISEU	1 514 418,72 €
TOTAL	<u>25 711 633,92 €</u>

Distrito	EIP
AVEIRO	660 219,46 €
BEJA	233 570,41 €
BRAGA	359 653,96 €
BRAGANÇA	378 229,41 €
CASTELO BRANCO	316 595,10 €
COIMBRA	262 949,17 €
ÉVORA	199 829,40 €
FARO	152 694,61 €
GUARDA	231 379,54 €
LEIRIA	345 428,97 €
LISBOA	- €
PORTALEGRE	71 643,44 €
PORTO	308 086,03 €
SANTARÉM	329 346,23 €
SETÚBAL	78 092,20 €
VIANA DO CASTELO	143 573,55 €
VILA REAL	200 379,43 €
VISEU	397 084,60 €
TOTAL	<u>4 668 755,51 €</u>

Distrito	Total
AVEIRO	4 778 203,13 €
BEJA	2 448 642,17 €
BRAGA	3 216 096,50 €
BRAGANÇA	3 634 194,21 €
CASTELO BRANCO	4 344 818,16 €
COIMBRA	4 541 125,36 €
ÉVORA	2 406 559,99 €
FARO	2 778 948,57 €
GUARDA	4 015 742,83 €
LEIRIA	4 507 948,11 €
LISBOA	9 003 333,71 €
PORTALEGRE	2 450 971,45 €
PORTO	6 576 269,54 €
SANTARÉM	5 375 340,55 €
SETÚBAL	4 092 509,17 €
VIANA DO CASTELO	1 594 843,97 €
VILA REAL	4 379 507,02 €
VISEU	5 681 878,08 €
TOTAL	<u>75 826 932,52 €</u>

Todos os montantes saem do orçamento da ANPC. Não estão aqui incluídos os valores recebidos pelas Associações Humanitárias por via orçamentos municipais ou pelo serviço prestado no âmbito da emergência médica, por via orçamento do INEM.

Coloca-se aqui a questão saber se o financiamento das Associações Humanitárias detentoras de Corpos de Bombeiros não deveria de ser feita através de um contrato-programa com metas a atingir, para que no âmbito da eficiência se promovesse o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

(b) – Financiamento dos Meios Aéreos

Não nos iremos ocupar sobre a forma de atuação dos meios aéreos ou sobre a origem dos meios aéreos, nomeadamente em matéria da natureza dos mesmos se público ou privado.

A referência a este item advém dos valores gastos, que têm suscitado muita discussão como de problema público, que deverá merecer pelas entidades responsáveis igual ponderação. Para o efeito apresenta-se a evolução ao longo dos últimos anos e previsão até 2022.

Na sequência dos incêndios florestais de 17 de junho e 15 de outubro de 2017, o Conselho de Ministros deliberou reformular os princípios do sistema de defesa da floresta contra incêndios, tendo conferido à Força Aérea o “comando e a gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios florestais, por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários”¹¹⁵.

Tratou-se de uma alteração estrutural e não sistémica, razão pela qual no ano de 2018 ainda tenham sido feitas contratações pela ANPC¹¹⁶.

Pela (Resolução de Conselho de Ministros n.º 8/2019) foi autorizada a realização da seguinte despesa para o quadriénio 2019-2022¹¹⁷:

<i>Rúbrica</i>	<i>Quadriénio</i>
	2019-2022
<i>Ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros 21/2018, de 6 de março</i>	26 296 436,84 €
<i>Disponibilização e locação de meios que constituem o dispositivo aéreo</i>	82 521 884,36 €
<i>Acompanhamento Permanente e Fiscalização da execução</i>	650 000,00 €
Total da Despesa	<u>109 468 321,20 €</u>

Limitando em cada ano económico:

<i>Rúbrica</i>	<i>Ano</i>				<i>Quadriénio</i>
	2019	2020	2021	2022	2019-2022
<i>Despesa a Realizar pela força Aérea</i>	51 298 647,75 €	20 039 891,15 €	20 039 891,15 €	20 039 891,15 €	<u>111 418 321,20 €</u>

Acresce a isso, e por força do mesmo diploma, que alterou o valor relativo a 2018, fez disparar o valor do dispositivo aéreo complementar de 3.532.417,00 € para 22.280.916,00 €.

¹¹⁵ Resolução de Conselho de Ministros n.º 157-A/2017. D.R. I Série A. 208 (2017-10-27) 5818

¹¹⁶ Por força da Resolução de Conselho de Ministros n.º 21/2018. D.R. I Série A. 46 (2018-03-06) 1172

¹¹⁷ A todos os valores apresentados, acresce IVA à taxa legal em vigor.

Para melhor compreendermos estes valores, apresentamos o quadro de despesa autorizado pela (Resolução de Conselho de Ministros n.º 21/2018) inicialmente prevista para os anos de 2018 a 2020):

Rúbrica	Ano			Triénio
	2018	2019	2020	2018-2020
Disponibilização e locação de meios que constituem o dispositivo aéreo	22 280 916,00 €	25 199 489,00 €	1 408 263,00 €	<u>48 888 668,00 €</u>
Dispositivo aéreo complementar	3 532 417,00 €	6 136 208,00 €	1 256 375,00 €	<u>10 925 000,00 €</u>
Total da Despesa	25 813 333,00 €	31 335 697,00 €	2 664 638,00 €	<u>59 813 668,00 €</u>

Apresenta-se a evolução inicialmente prevista de 2014 até 2017, conforme (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2013):

Rúbrica	Ano				Quadriénio
	2014	2015	2016	2017	2014-2017
Despesa a Realizar pela ANPC	12 800 000,00 €	12 800 000,00 €	12 800 000,00 €	12 800 000,00 €	<u>51 200 000,00 €</u>

A salientar que o dispositivo de meios aéreos era composto, à data, por meios aéreos próprios do Estado e, locação de meios complementares. Havia um dispositivo permanente e um dispositivo sazonal formado por meios aéreos locados¹¹⁸.

Conforme (Observatório, 2018) a ANPC “em maio de 2013 avocou todas as competências da Empresa de Meios Aéreos do Estado”¹¹⁹.

Os meios aéreos até então eram assegurados pela EMA – Empresa de Meios Aéreos, SA, empresa do Estado, extinção «por dissolução» por força do (Decreto-Lei n.º 8/2014). Esta empresa tinha como objeto “a gestão integrada do dispositivo permanente de meios aéreos para as missões públicas atribuídas ao Ministério da Administração Interna (MAI), que incluem, para além da missão primária de prevenção e combate a incêndios florestais, a vigilância de fronteiras, a recuperação de sinistrados, a segurança rodoviária e o apoio às forças e serviços de segurança, proteção e socorro”¹²⁰. Em suma, as funções desta empresa visavam assegurar a totalidade dos meios aéreos necessários à realização das missões do MAI e do INEM.

¹¹⁸ Os meios locados integravam o dispositivo complementar e incluíam helicópteros e aviões anfíbios, cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2014 D.R. I Série A. 244 (2014-12-18) 6140

¹¹⁹ Observatório Técnico Independente, Op. Cit.p. 32

¹²⁰ Decreto-Lei n.º 8/2014 D.R. I Série A. 12 (2014-01-17) 389

Conforme se referiu inicialmente, não se pretende com a apresentação efetuada fazer pronuncia quanto à gestão efetuada, até porque os valores em si não nos permitem fazer uma avaliação da eficácia dos meios ou eficiência nos procedimentos adotados.

Seria necessário analisar os resultados, objetivos propostos, métodos empregues e infra-estruturas disponibilizadas¹²¹.

Deixando apenas **quatro notas** em razão do objeto deste trabalho¹²².

Primeira nota, é que o serviço de meios aéreos dentro do setor da proteção civil e emergência foi na última década prestado por uma empresa pública e, posteriormente contratualizado por uma direção geral¹²³. Quer seja prestado pelo Estado, quer seja prestado por terceiros é um serviço aberto ao mercado, aberto à concorrência.

A **segunda nota** é que mesmo que a competência seja da Força Aérea, também aqui pode ser contratualizado, um serviço económico, como adiante teremos oportunidade de ver.

Terceira nota, sabendo-se que a prestação do serviço de socorro e o combate aos incêndios florestais têm por base o princípio da ação rápida, pelas características dos meios aéreos, estes tornam-se essenciais, apenas limitando-se o uso mais frequente em função do «economicamente possível», ou seja, uma boa gestão de meios e custos.

Na **quarta e última nota**, salienta-se que a Resolução de Conselho de Ministros de 2019 acima referenciada, «já» aborda a possibilidade de contratação de veículo aéreos não tripulados. Chama-se a atenção deste aspeto, porque o setor da proteção civil, carece e muito de associar a investigação e o desenvolvimento de tecnologias ao setor. Para melhorar a eficiência é muito necessário chamar as universidades e politécnicos e empresas ao setor da proteção civil. Não podemos continuar a trabalhar com base nas metodologias e com as ferramentas dos anos 90 e do século passado.

¹²¹ Meramente a título exemplificativo podemos indicar: i) o que é pretendido dos meios aéreos, se para o combate ou prestação do socorro, ou para vigilância e deteção e reporte de incêndios; ii) no combate a incêndios se os meios são pretendidos para o ataque inicial ou ataque ampliado, e que meios (pesados ou de menor dimensão); iii) se há vontade em acorrer à necessidade de disponibilização de bases operacionais (incluindo ponto de reabastecimento e apoio logístico), entre muitos outros pontos.

¹²² A escolha destes pontos foi aleatória.

¹²³ Gerido e contratualizado pela ANPC.

(c) – Financiamento da Escola Nacional de Bombeiros

A Escola Nacional de Bombeiros é uma associação, pessoa coletiva de direito privado. São seus associados fundadores o Estado Português e a Liga dos Bombeiros Portugueses.

Os estatutos da Escola Nacional de Bombeiros, bem como os relatórios de gestão e contas não estão publicados no sítio da internet da instituição.

Pela (Lei n.º 10/79) ficou a cargo do Conselho Coordenador do Serviço Nacional de Bombeiros “apoiar o Governo na definição da política a desenvolver no sector, nomeadamente no respeitante à estruturação e instalação gradual do SNB e de uma escola nacional do fogo”¹²⁴.

À Escola Nacional de Bombeiros foi-lhe conferida autoridade pedagógica na formação técnica dos bombeiros portugueses pela Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros¹²⁵.

Por despacho do Primeiro Ministro de 10 de abril de 1997, e publicado pela (Declaração n.º 4/97) foi reconhecida a utilidade pública da associação.

Apresentada, ainda que somente em três pontos, a evolução histórica da ENB, iremos ainda de nos ocupar das funções, atribuições e natureza.

1.º Funções: “Formar, simultaneamente bombeiros e cidadãos capazes de responder eficazmente, nas vertentes técnica e humanista, aos riscos emergentes da sociedade atual”. Para o efeito “competem-lhe nomeadamente” a: i) “Formação dos bombeiros e demais agentes de proteção civil”; ii) “Certificação da formação de bombeiros em Portugal”; iii) “Formação dos cidadãos na vertente de auto-proteção”; iv) “Elaboração de estudos, promoção de investigação aplicada e prestação de serviços”; e v) “Edição de suportes informativos e formativos”¹²⁶.

2.º Atribuições: Autoridade pedagógica na formação técnica dos bombeiros portugueses.

3.º Natureza: Pessoa Coletiva de Direito Privado), sem fins lucrativos, com reconhecimento de utilidade pública (qualificada da Lei, qualificação posta em causa para o autor, nos termos do Parecer da Procuradoria Geral da República n.º 160/2004, que considerou as associações mistas - Estado e a LBP - , naquilo a que às escolas

¹²⁴ Cfr. alínea a) do n.º 1 do art. 3.º da Lei n.º 10/79 D.R. I Série A. 66 (1979-03-20) 428. Sublinhado nosso, para evidenciar a evolução dos conceitos. Falava-se à data de fogo. Hoje o conceito e preocupação são muito mais abrangentes.

¹²⁵ Decreto-Lei n.º 293/2000 D.R. I Série A. (2000-11-17) 6546

¹²⁶ Escola Nacional de Bombeiros. Portugal: ENB [Consul. 13 mai. 2019]. Disponível em <https://www.enb.pt/publicacao.php?id=29&bloco=43&bloco=105>

profissionais dizem respeito, apesar de pela lei serem consideradas pessoas coletivas de direito privado, tanto poderiam ser pessoas de direito privado como de direito público, e caso sejam consideradas associações públicas que adiante iremos referir, tanto se pode aplicar direito privado, como direito público consoante o tema e a matéria que se trate. E nestes casos expressamente é referido no parecer em apreço, que o reconhecimento de utilidade pública efetuado a estas entidades, deverá ser revogado, uma vez que a sua classificação é de associações de direito público.

Se a Lei do Financiamento das Associações Humanitárias detentoras de Corpos de Bombeiros refere no seu art. 2.º como princípios gerais: i) responsabilização; ii) racionalidade; iii) eficiência; iv) transparência; e v) proporcionalidade, a Escola Nacional de Bombeiros pela sua natureza jurídica deveria estar obrigada, no mínimo, ao cumprimento desses princípios.

Constata-se claramente a falta de transparência no que respeita à prestação de contas e relatórios de gestão apresentadas por esta Instituição no seu sítio da internet. Não obstante ser uma associação de direito privado e, não estando integrada na lista de entidades do setor institucional das administrações públicas do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais¹²⁷, era de esperar que face ao facto de um dos seus associados ser o Estado, presumindo-se que as suas receitas advêm na sua maioria do Associado «Estado» houvesse a publicitação, quanto mais não fosse do relatório de contas e gestão, e dos seus estatutos.

Aliás, o (Relatório n.º 33/08) já referenciava em sede de aprovação das contas da Escola Nacional de Bombeiros “não foram formalmente aprovados o relatório e contas, de 2006, da Escola Nacional de Bombeiros (ENB), pelo Conselho Administrativo do (então) SNBPC ou pelos órgãos actuais do organismo que lhe sucedeu, a ANPC.”, indicando que “uma vez que a ENB é financiada por dinheiros públicos, considera-se indispensável que as suas contas sejam objecto de deliberação pelos órgãos competentes da ANPC, em conformidade com o que se encontra estabelecido no protocolo constitutivo da Escola”¹²⁸.

¹²⁷ Constantes do art. 1.º da Lei n.º 64/2013 de 27 de agosto, e publicadas em Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas - 2018. Portugal: INE, PORDATA. [Consul. 22 abr. 2019]. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cnacionais&xlang=pt. Última atualização: Março 2019; Consulta em 2019/04/22

¹²⁸ Relatório n.º 33/08 – 2.ª S. Proc. N.º 44/08 – AUDIT: Relatório de Auditoria aos Apoios Concedidos pela Autoridade Nacional de Proteção Civil – ano 2007. Lisboa, Tribunal de Contas, 2008 p. I.8

Não é este o momento para analisar a ineficácia da ENB, nem da reforma que o setor dos bombeiros precisa em Portugal, no entanto, era necessário fazer esta alusão para percebermos o custo da instituição ENB que não se traduz no benefício necessário para a sociedade portuguesa.

Conforme se referiu anteriormente em sede de ineficácia do setor e da Lei Orgânica da ANEPC, seria necessário criar uma verdadeira oferta educativa e formativa na área da emergência e proteção civil, que esta instituição está muito longe de prestar.

Retomando ao parecer atrás referenciado da Procuradoria Geral da República, para qualificar a natureza das escolas profissionais, foi utilizado o critério de aproximações sucessivas, numa análise casuística, através do grau de entrosamento e integração nos fins gerais prosseguidos pelo Estado nestas escolas. Quanto mais a aproximação mais serão associações públicas e menos serão associações privadas. Em segundo lugar estas associações mistas quando se trate de associações públicas, não podem estar sujeitas ao reconhecimento de interesse público, porque já o são, pelo que deve este acto ser revogado.

Pelo critério dos índices tem de se ter em consideração a intervenção legislativa na organização, competências e funcionamento.

Embora o título desta alínea c) seja o financiamento da Escola Nacional de Bombeiros, não só de financiamento se falou, mas também de organização e funcionamento.

O Tribunal de Contas nos termos da Constituição é órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e das contas que a lei mandar submete-lo, n.º 1 do art. 214.º da CRP, e apesar de efetiva procura não foi encontrado pelo autor até hoje informação no site da ENB dos orçamentos e relatórios de contas desta instituição. Ignoramos se foram ou não aprovados pelos órgãos competentes, mas não se pode ignorar independentemente da sua aprovação, não terem sido objeto de divulgação pública nos locais adequados.

Acontece que em 2017 a ANPC transferiu para a Escola Nacional de Bombeiros o montante de 15.053.089,49. Ignoramos se terão sido ou aprovados pelos órgãos sociais e pela tutela.

O princípio de controlo da utilização dos dinheiros públicos que consta no art. 214.º da CRP e art. 17.º do CPA em que se vincula as associações públicas da administração aberta, ao controlo democrático do seu funcionamento e à participação dos

cidadãos no seu funcionamento, o que supõe o dever de informação como dever jurídico, civil e ético.

(d) – Funcionamento da Estrutura da ANEPC

O setor da proteção civil é hoje uma miscelânea de entidades que «querem ser o que outros são» e muito «quando têm oportunidade ou são chamados para desempenharem essas funções, deixam de o fazer» muito por causa da sede de protagonismo ou do «desenho da máquina».

A autoridade nacional funciona como regulador nacional do setor da proteção civil sem que esteja dotada das ferramentas administrativas e jurídicas adequadas para o seu desempenho.

Mas acima de tudo e, utilizando os critérios da boa governança referidos em (Livro Verde, 2003), “à intervenção das autoridades públicas na provisão de serviços de interesse geral, há três aspectos a ter em conta para efeitos de maior clareza: definição e cumprimentos de obrigações e escolha da organização, financiamento dos serviços de interesse geral, avaliação dos serviços de interesse geral”¹²⁹, fazemos uma breve «passagem» pela orgânica e funcionamento da estrutura, quer do ponto de vista operacional, quer administrativo.

A autoridade é uma estrutura hierarquizada dirigida por um presidente, coadjuvado pelo comandante nacional de emergência e proteção civil e quatro diretores nacionais. São as direções nacionais: i) Prevenção e Gestão de Riscos; ii) Administração de Recursos; iii) Bombeiros; e iv) Inspeção de Serviços de Emergência e Proteção Civil.

Ressalva-se que “a Direção Nacional de Bombeiros dispõe de autonomia de direção no exercício das suas competências, de acordo com os instrumentos de gestão”, assim como goza de autonomia própria o Comando operacional de emergência e proteção civil integrado de todos os agentes de proteção civil, compreendendo ainda: i) o Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil; ii) os Comandos Regionais de Emergência e Proteção Civil, cuja circunscrição territorial correspondente às NUTS II do continentes; e iii) os Comandos sub-regionais de Emergência e Proteção Civil, cuja a circunscrição territorial corresponde às NUTS III ao território das entidades intermunicipais do continente¹³⁰.

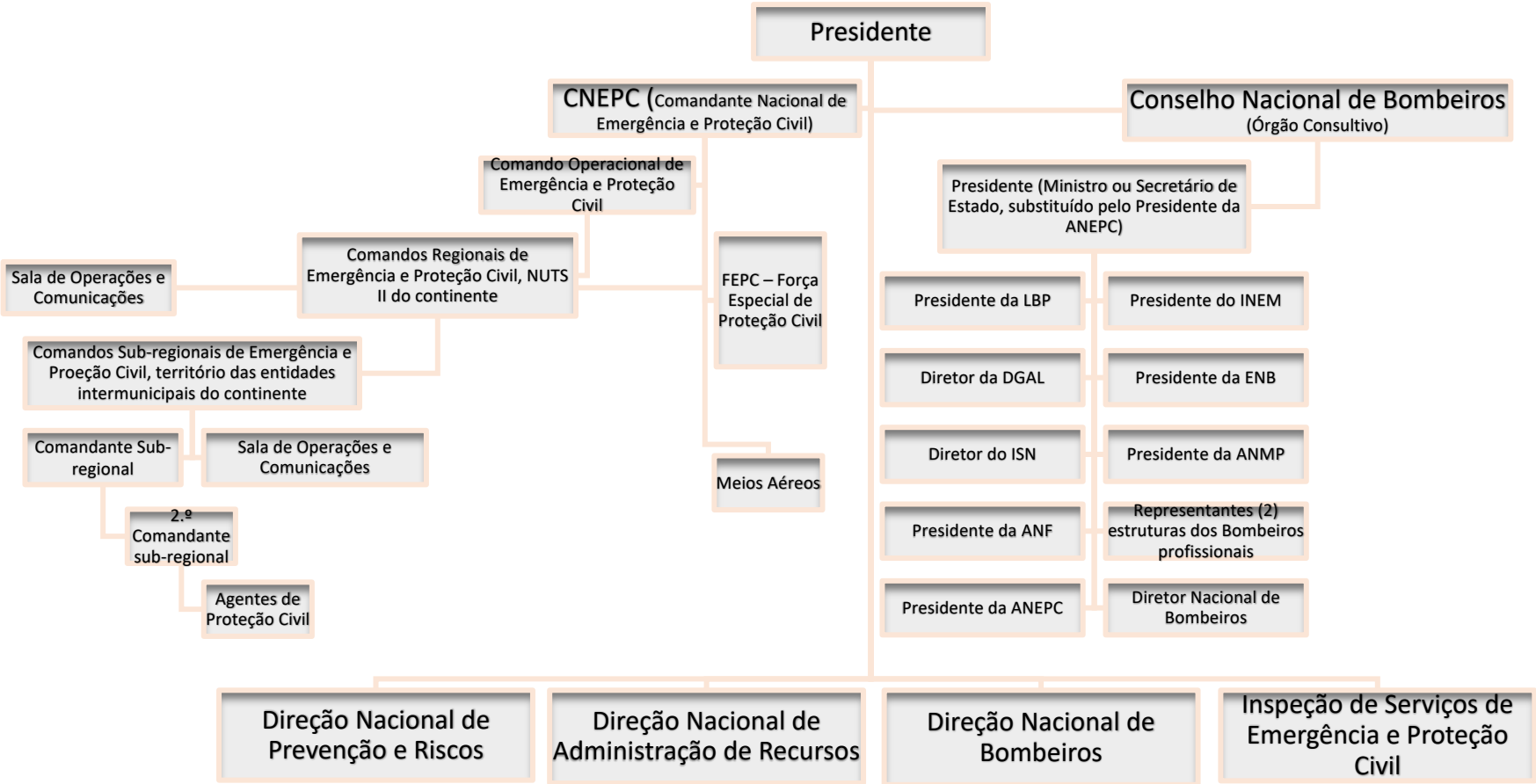
A autoridade tem ainda como órgão consultivo para as atividades dos Bombeiros o Conselho Nacional de Bombeiros.

Segue-se organograma resumido da ANEPC feito pelo autor deste trabalho.

¹²⁹ Livro Verde da Comissão, de 21 de Maio de 2003, sobre serviços de interesse geral p. 24

¹³⁰ Art. 15.º da Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

Organograma da ANEPC

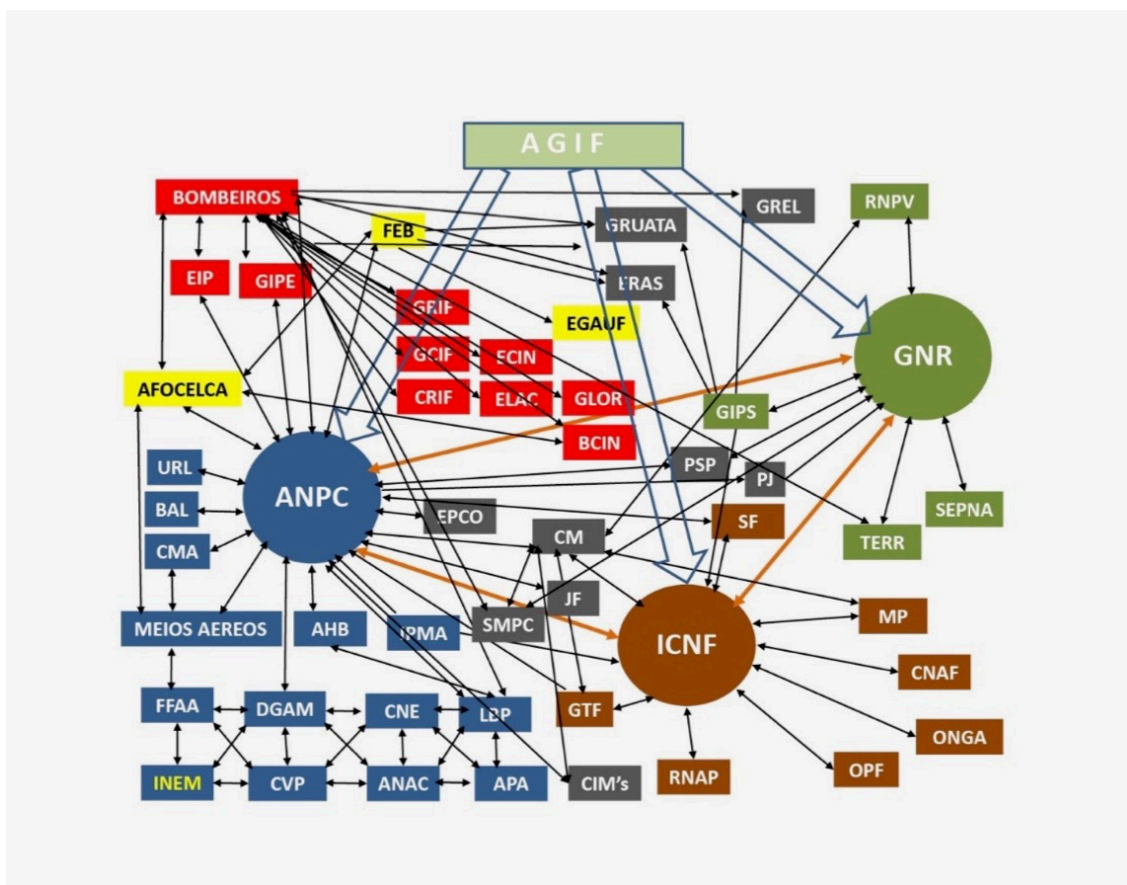


A ANEPC no seu relacionamento com o Governo é um serviço central, da administração direta do Estado por força da Lei Orgânica da ANEPC e da Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna.

No seu relacionamento com outras entidades “pode estabelecer parcerias com outras entidades do setor público ou privado, com ou sem fins lucrativos, designadamente instituições de ensino superior e instituições ou serviços integrados no sistema de proteção civil, podendo tais parcerias envolver a concessão de subsídios, nos termos da lei e dos instrumentos de cooperação aplicáveis”, sendo que “no âmbito da colaboração com as Forças Armadas no sistema de proteção civil, designadamente em situações de acidente grave e catástrofe, a ANEPC promove a articulação institucional nos termos da lei de bases da proteção civil”. Ao nível da administração local “colabora, no âmbito da proteção civil, com os municípios e as freguesias, designadamente apoiando a criação de unidades locais de proteção civil”. Estas, “as estruturas municipais de proteção civil articulam-se operacionalmente com a ANEPC, nos termos definidos no sistema integrado de operações de proteção e socorro (SIOPS). Já quanto ao relacionamento internacional, a autoridade “participa na execução da política de cooperação internacional do Estado Português no domínio da emergência e da proteção civil, de acordo com as orientações estabelecidas pelo Governo”¹³¹.

Do ponto de vista operacional faz-se referência ao relacionamento no combate aos fogos florestais, aproveitando o organograma do (Observatório, 2018).

¹³¹ Art.s 6.º e 7.º da Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril.



Permitam-nos... Tem tudo para correr mal!

Não pelo «emaranhado» de relacionamentos apresentados na imagem, mas acima de tudo porque não pode a entidade que tutela ser também a tutelada. Regulador e regulado são a mesma entidade, ainda por cima e, como se pode constatar pela orgânica apresentada até agora (incluindo a análise à Lei Orgânica, ineficiências das entidades e do setor) temos uma Autoridade Nacional que: i) regula o setor dos bombeiros, quer operacional, quer administrativamente, fazendo-o simultânea e cumulativamente através do comando operacional e de uma direção nacional (ambas com autonomia própria); ii) regula e é regulado no setor da proteção civil (regula pela autoridade, é regulado pelo Comando nacional e pela força especial de proteção civil); iii) é autoridade nacional na emergência, mas não regula o INEM (este por sua vez regula os Bombeiros no âmbito do PEM)¹³²; e iv) por sua vez não regula a gestão integrada dos fogos rurais mas é a responsável pela prevenção e combate aos incêndios rurais.

¹³² Acresce a isso que o INEM, é o regulador e regulado no setor da emergência médica. Se existe uma autoridade nacional de emergência e proteção civil, não se compreende como a regulação não fica nesta autoridade, deixando para o INEM a prestação do serviço.

Com tudo isto «louvamos e reconhecemos o trabalho daqueles que muito têm feito pelo setor ao longo de décadas face aos desafios gigantescos que vão encontrando».

Liderar, gerir e implementar reformas num setor que está intrinsecamente ligado a muitos outros setores, que necessitam igualmente de reformas, é um esforço titânico, mas que infelizmente «tem sabido a pouco».

Como dissemos anteriormente estamos perante alterações sistémicas e não estruturais. Regulado e regulador não podem ser a mesma entidade. E o setor da proteção civil e emergência, nas suas mais variadas vertentes¹³³ tem desenvolvido essa prática.

Assim este princípio¹³⁴ deve estar plasmado na regulação do setor da proteção civil, sob pena de desperdício de meios e menor eficácia como atualmente acontece.

¹³³ Seja no planeamento, prevenção ou prestação do serviço de socorro. A mesma entidade engloba o poder normativo, o poder de fiscalização incluindo aplicação de sanções e, executa em concorrência com os demais a prestação do serviço.

¹³⁴ Separação entre regulador e regulado.

(e) – Receitas da ANEPC

São receitas da ANEPC o valor atribuído no orçamento do Estado e receitas próprias.

São receitas próprias: i) os subsídios e participações atribuídos por entidades públicas e privadas, quer sejam nacionais ou estrangeiras; ii) subvenções, quotizações, doações, heranças ou legados de entidades e respetivos rendimentos; iii) o produto da venda de publicações; iv) os rendimentos de bens patrimoniais; v) a remuneração dos serviços prestados, nomeadamente estudos, pareceres, palestras, preleções e conferências sobre temas de proteção civil e socorro; vi) as percentagens legalmente atribuídas sobre os prémios de seguro, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 388/78 de 9 de dezembro, na sua redação atual; vii) as percentagens atribuídas legalmente sobre as receitas dos jogos sociais; viii) as taxas cobradas no âmbito do regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios; ix) as taxas cobradas no âmbito da certificação de entidades formadoras na área da proteção e socorro; x) o produto das coimas nas percentagens legalmente atribuídas e custas dos processos de contraordenação por si instaurados e instruídos ou concluídos, nos termos da legislação aplicável; e xi) quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, regulamento, contrato ou outro título¹³⁵.

A temática das receitas da ANEPC foi introduzida no capítulo dos custos-benefícios e procura da felicidade, porquanto não se pretende fazer um análise dos valores que esta entidade recebe em cada rubrica, nem tão pouco qualificá-los, mas tão somente fazer referência que e, como foi se indica em sede de eficácia e eficiência do setor, é necessário que haja, por um lado uma penalização dos incumpridores, por outro o incentivo à procura de melhorias no âmbito desta atividade. Isso faz-se, também e principalmente, por via financeira.

Pode-se questionar o porquê não se «taxar» a área da emergência, mas apenas e somente os serviços de proteção civil e socorro¹³⁶? A resposta poderá passar pelo facto de existir um Instituto que presta o serviço e regula o setor¹³⁷. No entanto, esta pergunta salienta a circunstância transversal a quase todo o diploma da Lei Orgânica da ANEPC, de a regulação da emergência não estar em sede da ANEPC, mas do INEM. Havendo

¹³⁵ art. 27.º da Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

¹³⁶ alínea e) do b.º 2 do art. 27.º da Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

¹³⁷ Note-se que estamos a responder face à apreciação do comando normativo. Compreende-se, o que não significa que se concorde, porquanto e em sede de conclusões poderemos ver o que se refere a título de regulado e regulador se encontrar na mesma pessoa jurídica.

uma autoridade nacional de emergência, seria de esperar que a regulação estivesse a cargo desta entidade.

Uma outra questão que se pode colocar, é a de saber se será melhor haver um imposto de proteção civil liquidado e cobrado pelo Estado ou uma taxa de proteção civil liquidada e cobrada pelas autarquias locais.

Relativamente à criação de uma taxa de proteção civil ou imposto? Fazemos mais uma vez analogia a outros setores, (Lobo, Vol. II, 2019) “tradicionalmente, a doutrina fiscal evoluía entre dois pólos: o imposto (unilateral) e a taxa (bilateral). No entanto, mesmo o pagamento de impostos pressupõe uma retribuição do Estado (embora numa dimensão muitíssimo reflexa, ou seja, cada vez mais difusa à medida que o grupo beneficiário da medida aumenta) e o pagamento das taxas também não implica uma contraprestação totalmente correspondente ao custo do serviço ou do bem público, já que outros valores, tais como preocupações de sustentabilidade, inclusão, coesão e solidariedade, ou seja, as intrinsecamente relacionadas com o princípio da igualdade, também deverão ser considerados. Por outras palavras, as taxas não podem ser totalmente agnósticas em sede de igualdade.

A ligação entre a dimensão do clube e a eficiência e justiça da tributação é primordial para a concretização de decisões financeiras óptimas”¹³⁹.

Refere o mesmo autor, mas em (Lobo, 2014) “a razão para a opção pelas taxas é essencialmente financeira: é urgente a angariação de receitas para a manutenção dos padrões de fornecimento de utilidades públicas”¹⁴⁰.

Em suma, para além de dotar o setor dos instrumentos jurídicos adequados à prestação do serviço com eficiência, é necessário que o mesmo seja acompanhado dos instrumentos financeiros para o efeito.

¹³⁹ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. II, Op. Cit. p. 219

¹⁴⁰ Lobo, Carlos Baptista – Taxas enquanto instrumento de financiamento público – as responsabilidades acrescidas do Estado. Santos, António Carlos dos; Lobo, Carlos Baptista; Portugal, Mário – Coletânea de Estudos de Fiscalidade e Contabilidade: 10 anos em memória do Prof. Sousa Franco. Lisboa: Gabinete de Estudos da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, 2014 p. 79

3- Análise Sobre a Eficiência do Atual Sistema Nacional de Proteção Civil

Este trabalho não é uma tese com semblante de direito económico, nem se pretende que seja um estudo económico ou financeiro do setor da proteção civil, nem tão pouco uma análise aos procedimentos adotados, mas não poderemos deixar de abordar a eficiência do setor numa vertente dogmática do direito administrativo.

Hoje temos uma autoridade nacional de emergência e proteção civil, numa lógica de: i) estado prestador do serviço; ii) estado que contratualiza com privados a prestação do serviço; e iii) estado regulador.

É neste ponto feita a referência que o sistema falhou e vai seguramente continuar a falhar enquanto não chamarmos os expertises ao processo, quer do ponto de vista operacional: i) às especificidades de atuação; ii) diversidade do âmbito da intervenção; iii) clarificação de gestão, coordenação e comandamento; iv) necessidade de formação adequada; e v) avaliação. Quer do ponto de vista administrativo onde há a necessidade de: i) clarificar a natureza das entidades; e ii) dotar as entidades de meios jurídicos adequados às suas atribuições.

A eficiência terá de ser ela também considerada sempre com o princípio do economicamente possível, sendo que assistimos a um aumento exponencial da despesa pública com a implementação de políticas de prevenção, fiscalização e combate sem que se vá ao âmago da questão, ou ao cerne do problema.

A atuação da proteção civil pressupõe sempre a atuação com base em vários princípios: i) prevenção; ii) proporcionalidade;¹⁴¹ e iii) atuação rápida.

Já referimos que a Lei de Bases da Proteção Civil consagra os princípios: i) da prioridade; ii) da prevenção; iii) da precaução; iv) da subsidiariedade; v) da cooperação; vi) da coordenação; vii) da unidade de comando; e viii) da informação, no entanto, faltam aqui na lei dois princípios que nos parecem de importância vital para o setor: princípio da ação rápida e princípio da intervenção em rede.

Para além dos tradicionais princípios da proporcionalidade e eficácia.

¹⁴¹ A esse respeito (Lobo, Vol. I, 2019) “O princípio da proporcionalidade consubstancia-se e desdobra-se em várias vertentes: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Ante a situação em apreço, será imediata a conclusão de que a vertente da necessidade e a da proporcionalidade em sentido estrito não se encontram preenchidas. Com efeito, a vertente da necessidade obriga a que se utilize o meio menos gravoso possível com vista a atingir determinado fim, sendo que a proporcionalidade em sentido estrito reclama pela existência de um equilíbrio entre o prejuízo provocado e a contrapartida obtida”, Op. Cit. p. 283

Concluimos a análise da eficácia do sistema dizendo, se a coesão territorial falha então significa que o sistema falha. Se a análise do risco falha, então o sistema falha. Se a intervenção falha, então o sistema falha. Se os parceiros falham, então o sistema falha. Se a estrutura da organização falha, então o sistema falha.

Parte II – Direito a Constituir – “De jure Constituendo”

Qual o papel do Estado? Queremos um Estado “Pai de todos”? Das discussões dogmáticas

A. – Entidade Administrativas Independentes

Definidos que estão os conceitos, indicadas as normas, vamos analisar possibilidades.

Hoje temos uma autoridade nacional de emergência e proteção civil na esfera da administração direta do Estado. Ao invés disso, ainda no âmbito das funções do Estado prestador poderíamos ter como acontece com o INEM ou a AGIF, um instituto público.

Mas será isso que se pretende? Ou será para que aí que se caminha?

Recordamos as palavras de (Moreira, et al., 2003) “segundo esta forma de entender as coisas, o papel que o Estado é chamado a desempenhar não é tanto o de comandar directamente os actores sociais, mas antes o de estabelecer entre eles as regras do jogo, e o de vigiar pelo cumprimento das mesmas”¹⁴².

Já vimos que hoje o que se pretende parece ser um Estado regulador. Como se efetiva essa regulação?

Refere-nos ainda (Moreira, et al., 2003) “etimologicamente, o conceito de regulação gira em torno de duas ideias fundamentais: o estabelecimento e implementação de regras, de normas, e a manutenção ou garantia de funcionamento equilibrado de um sistema”¹⁴³.

É o art. 267.º n.º 3 da CRP que permite a criação de entidades administrativas independentes por Lei, conforme teremos oportunidade de fazer referência no anexo II.

Continuando na senda dos ensinamentos de (Moreira, et al., 2003) “pode dizer-se que as autoridades administrativas independentes visam corresponder a necessidades que se fazem sentir em dois domínios fundamentais: por um lado, assegurar a regulação de sectores sensíveis ou estratégicos, cuja actividade tem de se desenvolver num ambiente de liberdade e concorrência; por outro lado, proteger os direitos dos administrados, em especial, os novos direitos à transparência e à informação, contra o risco da actuação burocrática e arbitrária da Administração”¹⁴⁴. Aqui Vital Moreira vai para além do âmbito europeu dos serviços de interesse económico geral e ultrapassa o respetivo alcance

¹⁴² Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 15

¹⁴³ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 13 e 14

¹⁴⁴ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 24

já com uma visão prospetiva (abre a porta) de regulação independente para interesses gerais de natureza empresarial.

Mais adiante iremos abordar se o setor da proteção civil se enquadra nos direitos ou nas atividades (independentemente da sua natureza) suscetíveis de regulação.

1- Entidade Reguladora da Proteção Civil Ser uma Lei de Valor Reforçado e a Sua Composição Ser Regulada na Constituição

Na segunda linha¹⁴⁵ de desafios, o problema está em saber a quem cabe criar uma autoridade reguladora no setor da proteção civil.

Realça (Moreira, et al., 2003) “finalmente, outro problema em aberto respeita à questão de saber a quem caberá, se ao Governo ou à Assembleia da República, a instituição de AAI.

Em alguns casos, na medida em o diploma que cria as AAI contende com matéria de direitos, liberdades e garantias, e considerando que a maior parte delas dispõe de amplos poderes sancionatórios, estamos desde logo no domínio de matéria reservada legislativa da Assembleia da República (reserva relativa).

No entanto, mesmo em geral, fora do âmbito dos direitos, liberdades e garantias, cremos que a instituição das AAI devia caber sempre à Assembleia da República, uma vez que faz pouco sentido ser o próprio Governo a subtrair, por vontade própria, à sua direcção e responsabilização, uma parte do aparelho administrativo, em restrição norma constitucional que o constitui como "órgão supremo da Administração Pública"¹⁴⁶.

No que respeita a esta resposta, carece primeiro de se definir o fundamento legitimador.

Utilizemos então o critério de (Cardona, 2014) “desta abordagem verificamos que tais entidades foram criadas ao abrigo dos seguintes fundamentos legitimadores:

- a) Entidades criadas com fundamento directo em preceito constitucional;
- b) Entidades criadas ao abrigo e com fundamento directo em estatuto constitucional;
- c) Entidades criadas para o exercício de missões de promoção e de garantia de direitos fundamentais e de natureza análoga previstos na Constituição;
- d) Entidades criadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 267º da Constituição, para a prossecução de atribuições/incumbências do Estado previstas na Constituição”¹⁴⁷.

A Constituição da República Portuguesa, conforme tivemos oportunidade de verificar anteriormente, prevê a criação de entidades administrativas independentes por dois motivos: i) a proteção de direitos fundamentais; e ii) por lei com atribuições de

¹⁴⁵ Recorde-se que a primeira é saber se o setor deve ser regulado.

¹⁴⁶ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 252

¹⁴⁷ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit. pp. 43 e 44

regulação da atividade económica, de defesa dos serviços de interesse geral.

Não estatui (em norma) a Constituição a proteção civil como direito fundamental. Será que são só direitos fundamentais o que estão definidos na letra da lei?

Salientámos ao longo deste trabalho e face à classificação de direitos de Vasak, que a proteção civil é um serviço prestado ao cidadão e à comunidade.

Refere (Amaral, Vol. I, 2015) “os direitos, liberdades e garantias são aqui perspectivados como instrumentos de defesa dos cidadãos contra o poder público e, antes de mais, contra o poder administrativo. Daí que o Governo e a sua máquina administrativa seja visto como um agressor potencial dos direitos em causa. Para defender esses direitos foi necessário conceber um conjunto de órgãos que estejam fora dessa máquina, com outro tipo de legitimidade e de independência: órgãos não sujeitos a poderes de direcção, superintendência ou tutela do próprio Governo”¹⁴⁸.

Outra questão que se colocou inicialmente, era a de saber se hoje em dia poderemos dizer se estamos perante um novo contrato social, face aos novos desafios («riscos», «sustentabilidade» e «eficiência»)? Ou, se por outro lado, deva manter o conceito de contrato social no originário tácitos consensos e «olhar e ver» a proteção civil como uma um setor que é chamado para prestar o serviço de socorro?

Não obstante, de não estarmos ainda em sede de conclusões, a resposta a esta questão, para nós é clara, e há que a assumir. Hoje estamos hoje perante um novo conceito de proteção civil, que sem margem para dúvidas enquadra a emergência, mas não pode deixar de ter como atribuições o planeamento e a assistência, independente do seu grau de integração.

Assim sendo, princípios constitucionais: da eficiência, da justiça, da igualdade, da solidariedade, da proporcionalidade, juntando-se a coesão territorial e inclusão, deveram estar sempre no pensamento do legislador quando trata as matérias do setor da proteção civil.

Estes princípios, estão, todos eles, interligados entre si. Hoje e, de forma exaustiva tem sido feita neste trabalho, não podemos olhar para um setor, ou para um conceito de forma isolada. O conceito de rede e, permitam-nos a analogia, não querendo ferir os mais crentes, «não sendo onnipresente é uma realidade». Se começarmos a mapear as circunstâncias em que setores, serviços e entidades se relacionam, está-se perante um

¹⁴⁸ Amaral, Diogo Freitas, 2015, Op. Cit. p. 270

novo desafio na administração, «a necessidade de se estabelecerem redes e parcerias»¹⁴⁹. Estamos numa nova forma de organizações e de gestão, o «New Public Management»¹⁵⁰ e a «New Public Governance»¹⁵¹.

Quando se planeia um território, é «fazer conetividades». Seja ao nível da edificação, seja da mobilidade ou do vivenciar o espaço e paisagem. Considerando o setor da proteção civil, é seguir uma agenda das alterações climáticas, é a otimização de recursos. «Tudo no plano se cruza».

Quando se tem a visão que tudo se cruza, entidades, perigos, conceitos e ciências, vê-se a inclusão não apenas como igualdade de oportunidades e equidade, mas numa perspetiva mais ampla, de serviços, de gestão e de pessoas. Inclusão pode ser introduzir novo design nos produtos ou serviços por forma a que as pessoas se sintam iguais. A título exemplificativo deixamos o exemplo do um relógio para invisuais. Este deveria ser um relógio que possa ser utilizado por todos. E já existe. Quando falamos de coesão territorial, não falamos apenas do ponto de vista económico ou do princípio da unidade da decisão administrativa, ou da redistribuição de riqueza, mas também do ponto de vista social, do sentimento que cada um tem na vivência e na afirmação de um território, seja esse território de baixa densidade ou um grande aglomerado urbano. Quem vive num território não se pode sentir minorizado nos seus direitos. Não é que seja por eu morar num território de baixa densidade, ou num território de floresta que devo sentir estar «menos seguro» do que alguém que vive na cidade, passe esse sentimento de insegurança pelo risco elevado de incêndio, por não ter acesso fácil a cuidados de saúde, ou o serviço

¹⁴⁹ A administração local é rica no estabelecimento de redes, seja ao nível nacional, seja internacional.

¹⁵⁰ O New Public Management pretende ser uma resposta à falta de eficácia e de eficiência dos serviços públicos, defendendo um novo modelo de gestão para o sector público, cujo argumento ideológico assentaria nas ideias do New Right, ou seja, na defesa de formas liberais de acção, realçando a eficiência e a capacidade do mercado como método de apoiar a tomada de decisão e a escolha individual (cfr. J. FILIPE ARAÚJO, “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, volume I, n.o 1, 2000, p. 42) in Apud Apolinário, Marisa – O Estado Regulador: o novo papel do Estado: Análise da perspectiva da evolução recente do Direito Administrativo: O exemplo do sector da energia. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Direito, 2013 p. 91

¹⁵¹ “a análise da Administração Pública segundo a orientação da “new public governance” não tem a pretensão de substituir modelos de funcionamento ou modelos explicativos do funcionamento da Administração. O que está em causa é uma tentativa de compreender as vias que podem conduzir a uma boa governação. Ora, neste sentido, não há qualquer antinomia entre a NPM e a “new public governance”, nem esta significa um estágio de evolução mais avançado. Eis a razão por que a NPM - no sentido de autonomia de gestão do administrador, de Administração Pública focada nos resultados e, portanto, na eficiência - surge aqui como um valor central da boa governação da Administração Pública” in Gonçalves, Pedro Costa – O Governo da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 2013 pp. 20 e 21

de emergência rápido e eficiente. Logicamente que não se quer, nem é viável que exista um «quartel de bombeiros» em cada aldeia, ou um «hospital» em cada cidade.

Quanto à constituição de uma entidade reguladora para o setor da proteção civil, recordamos o que nos refere (Cardoso, 2002) “quanto à primeira categoria, por força do disposto no artigo 165.º, n.º 1, al. b), da Constituição da República Portuguesa, a criação de autoridades administrativas independentes incumbidas da protecção de direitos fundamentais constitui matéria da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República sempre que o direito fundamental cuja regulação lhes for confiada constar do "catálogo" constitucional de direitos, liberdades e garantias ou revestir natureza análoga a estes”¹⁵².

A constituição não reconhece a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras enquanto lei de valor reforçado (ao invés do que acontece com a Lei-Quadro das Privatizações)¹⁵³.

A Lei de Bases da Proteção Civil à semelhança do que sucede com a Lei Geral Tributária, por se tratar da competência habilitante de modo a fazer nos termos do art. 112.º n.º 3 deveria de ser uma lei de valor reforçado, ou em alternativa por via de um estatuto de lei reforçado estabelecido diretamente pela CRP em sede de revisão a incluir no âmbito dos direitos sociais, sistematicamente à proteção da saúde e da segurança social sendo aditado o n.º 2 estabelecendo o seguinte: o direito enunciado no número anterior segue o regime dos direitos liberdade e garantias por força da sua natureza análoga.

O facto da Constituição ter sofrido a última alteração em 2005 não terá permitido que a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras fosse considerada uma lei de valor reforçado ao invés do que acontece com as privatizações.

Outros dos exemplos de lei de valor reforçado é a Lei de Enquadramento Orçamental, nos termos do art. 106.º n.º 1 e art. 112 n.º 3 da CRP, considerando lei prevalente sobre a lei norma. Porque fazemos esta analogia com outros diplomas? Se esta analogia é por nós feita com outros diplomas é pelo facto de esta (Lei de Enquadramento Orçamental) prevalecer sobre a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras e dos seus estatutos limitando muito a autonomia orçamental destas entidades, que por força de um instrumento financeiro podia haver lugar à governamentalização das autoridades reguladoras independentes. No entanto, somente mediante uma revisão constitucional se

¹⁵² Cardoso, José Lucas, Op. Cit.p. 451

¹⁵³ Cfr. o n.º 3 do art. 112.º da CRP.

poderia retirar a força intensíssima, que pelo Tribunal Constitucional foi dado à Lei de Enquadramento Orçamental e portanto o efeito útil dos nossos receios, mantêm-se.

2- Direitos Fundamentais

A questão que para nós se coloca é a de saber se a proteção civil é um direito fundamental? Não o sendo, será que é o conjunto de direitos fundamentais?

Refere-nos (Canotilho, 1993) “a República Portuguesa é um Estado de direito democrático baseado no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais... Pela análise dos direitos fundamentais, constitucionalmente consagrados, deduz-se que a raiz antropológica se reconduz ao homem como pessoa, como cidadão, como trabalhador e como administrado”¹⁵⁴.

Para (Miranda, 1986) “por direitos fundamentais entendemos os direitos ou as posições jurídicas subjetivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material – de onde, direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material.” Mais refere o autor “Mas tal noção de direitos fundamentais implica necessariamente dois pressupostos, sob pena de se esbater e deixar de ser operacional: não há direitos fundamentais sem reconhecimento duma esfera própria das pessoas, mais ou menos ampla, frente ao poder político; e não há direitos fundamentais sem que as pessoas estejam em relação imediata com o Estado, dotadas do mesmo estatuto e não sujeitas a estatutos específicos consoante os grupos ou as condições em que se integrem”^{155 156}.

Mas ainda antes de se responder a esta pergunta, lembrando os ensinamentos mais genéricos da Constituição da República Portuguesa. «Raymond Aron» chama aos direitos centros de liberdades: liberdade/autonomia; liberdades-participação sociais; liberdade-participação.

Por via de regra foi feita nos finais do séc. XX uma classificação muito generalizada por direitos de 4 gerações. Sendo a primeira geração de direitos a afirmação do estado liberdade, do individualismo e da participação política através da soberania popular. Temos na primeira geração duas dimensões da liberdade, estamos em pleno liberalismos. Direitos fundamentais do cidadão, que são sempre direitos barreira, direitos obstáculos, baseando-se sempre no princípio da omissão do Estado. O cidadão não tem de prestar satisfações ao Estado e o Estado não tem de intervir na sua vida pessoal. O

¹⁵⁴ Canotilho, José Joaquim Gomes Canotilho, 1993, Op. Cit. p. 363

¹⁵⁵ Miranda, Jorge – Os Direitos Fundamentais na Ordem Constitucional Portuguesa. Espanha: Revista Española de Derecho Constitucional, 1986 pp. 107 e 108.

¹⁵⁶ Tradução feita pelo autor.

que sucesso é que o indivíduo tem um castelo que ninguém pode entrar, não só o Estado, ou quem quer seja, ninguém pode aí entrar, é assim que o indivíduo cresce, é assim que o indivíduo vive. Ao Estado a omissão é uma abstenção, não é uma ação. Ao contrário do que será mais tarde com o advento dos direitos sociais ou direitos de prestação. É ainda nesta primeira geração de direitos temos a participação política, estamos no estado liberal, no constitucionalismo, onde existe separação de poderes, respeito pelos direitos políticos, o direito de votar e o direito de ser eleito. Por exemplo entre nós o “ius suffragii” adquire-se aos 18 anos para as eleições locais, regionais ou legislativas, mas só aos 35 anos é adquirido o “ius honorum” para ser eleito presidente da república, que mostra que se trata de dois direitos diferente.

A segunda geração de direitos assenta mais no reconhecimento do princípio da igualdade. As mulheres deixaram de ter restrições à sua cidadania e à sua liberdade. A origem social, a situação económica e o grau de escolarização deixaram de ser um obstáculo ao exercício de direitos e a liberdade de associação desenvolveu-se sem autorização do Estado.

Enquanto na primeira e segunda estamos no Estado Liberal, na terceira geração de direitos estamos no Estado Social de Direito, pós segunda guerra mundial. O que nos interessa é qualificar em função dos pressupostos e fatores dominantes, são os direitos sociais, os direitos prestação. Enquanto na primeira e segunda geração se exigia a prestação do Estado, para que os direitos fundamentais não fossem restringidos, agora o que se exige é que o Estado intervenha, que o Estado tenha de agir para realização prestações sociais aos cidadãos. Na Inglaterra no pós guerra, o “welfare state” universal e gratuito. Já em Itália, França e Bélgica era a função educativa, sem prejuízo da generalização da segurança social, da proteção da saúde, sobretudo no âmbito de pequenos centros do tipo dispensário, já que os hospitais por via de regra, pertenciam a instituições de solidariedade social (em Portugal às Misericórdias, na Alemanha às Caixas e Previdência em que os trabalhadores faziam descontos por iniciativa própria, para poderem usufruir em caso de doença e velhice, e outros direitos de prestação social que estas instituições concediam empréstimos aos associados em caso de necessidade, como no caso de comparticipação aos funerais dos membros das respetivas famílias).

Os direitos chamados de quarta geração já emergem na década de 80, porventura embrionariamente na década de 70, ligados a um problema que surgiu, a preocupação com a poluição. Pôs-se pela primeira vez a questão de saber se o homem ao transformar a natureza, iria a passos largos afinal acabar com ela e consigo mesmo. A atitude geral

foi uma atitude de relativa indiferença, considerou-se maioritariamente manifesto exagero da parte dos movimentos ambientalistas que surgiram. Até aqui a regeneração da natureza tinha sido feito por si própria, que deixou de ser. A extinção de espécies vegetais, de espécies animais com a rapidez alucinante eram facilmente visíveis e puseram os decisores políticos minimamente preocupados.

E volta-se à questão qual o papel do Estado?

Se nos direitos de primeira geração o que se pede ao Estado é uma omissão da ação. Já nos direitos de segunda e terceira geração, o que se pede ao Estado é bem diferente. Pede-se uma ação concreta e de realização de prestações como a função educativa, ou proteção da saúde ou da segurança social.

Concretizar os direitos de terceira e de quarta geração afigura-se muito importante em sede proteção civil, porque a atuação do Estado nesta matéria e indo ao encontro ao direito europeu e das reformas do sistema da proteção civil que atualmente vivemos têm por base a intervenção do Estado face ao risco.

Não obstante de o risco não ser a essência ou sequer a finalidade do conceito de proteção civil, é sem margem para dúvidas um substrato de grande relevância, à semelhança do que acontece com a coesão territorial.

3- A Atuação da Atual ANEPC

Inicialmente o título deste ponto tinha por título «A atuação da atual ANPC», mas fomos obrigados a alterá-lo em função das alterações legislativas e consequentemente alterar o seu conteúdo.

Conforme tivemos oportunidade de referir em sede de direito constituído, nomeadamente no que concerne às ineficácias das duas Leis Orgânicas¹⁵⁷, estas leis em nada diferem na sua natureza e pouco diferem na estrutura. E por essa razão no que respeita às suas atribuições e competências apesar do título ser a atuação da atual ANEPC quando se fizer referência à Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, quer se referencie «ANEPC» ou à sua antecessora «ANPC». E vamos fazê-lo indistintamente.

Cabe a esta entidade “planear, coordenar e executar as políticas de emergência e de proteção civil, designadamente na prevenção e na resposta a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações, coordenação dos agentes de proteção civil, nos termos legalmente previstos, e assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra”¹⁵⁸.

A ANEPC, conforme tivemos oportunidade de analisar e está estatuído na respetiva Lei Orgânica “é a autoridade nacional matéria da emergência e proteção civil”, que tem como missão “promover a aplicação, a fiscalização e inspeção sobre o cumprimento das leis, regulamentos, normas e requisitos técnicos aplicáveis no âmbito das suas atribuições”¹⁵⁹ e “articula e coordena a atuação das entidades que desenvolvem, nos termos da lei, competências em matéria de emergência e de proteção civil e de proteção e socorro”¹⁶⁰. Não serão mesmo estas as funções e a missão de uma entidade reguladora?

Tem como atribuições: i) planeamento civil e de emergência; ii) previsão e gestão de riscos e planeamento de emergência de proteção civil; iii) atividade de proteção e socorro; iv) administração e manutenção dos recursos de proteção civil; v) regular a atuação dos bombeiros; e vi) desenvolver a especialização da proteção contra os incêndios rurais.

¹⁵⁷ Lei Orgânica da ANPC e Lei Orgânica da ANEPC.

¹⁵⁸ N.ºs 1 e 2 do art. 3.º da Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

¹⁵⁹ Cfr. n.º 1 do art. 2.º da Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril.

¹⁶⁰ Cfr. n.º 3 do art. 3.º da Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril.

Compete assim à ANEPC entre outras funções: i) promover a articulação com as Forças Armadas nos termos da lei de bases da proteção civil; ii) assegurar as relações, no âmbito de proteção civil, com os serviços competentes da União Europeia; iii) coordenar a rede nacional de formação e investigação em proteção civil; iv) integrar uma força especial de proteção civil; e v) os protocolos e decisão de despacho de meios aéreos no DECIR e nas demais missões de emergência e proteção civil.

Destaca-se destas atribuições e funções “assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, a situações de crise ou guerra” e “contribuir para a definição da política nacional de planeamento civil de emergência, em articulação com entidades e serviços, públicos ou privados, que desempenham missões relacionadas com esta atividade”. Trata-se assim de definir a política nacional no setor da proteção civil.

Para concretizar estas atribuições e competências a autoridade: i) assegura e apoia a atividade de planeamento de emergência de proteção civil; ii) promove o levantamento, previsão, análise e avaliação dos riscos coletivos de origem natural ou tecnológica, tais como sismos, maremotos; iii) elabora diretivas operacionais no âmbito do planeamento da resposta a situações de emergência; iv) promove o estudo, normalização e aplicação de técnicas adequadas de prevenção e socorro; v) apoia a realização de ações de prevenção estrutural em espaços florestais; vi) organiza um sistema nacional de alerta e aviso perante a ocorrência ou a iminência da ocorrência de acidente grave ou catástrofe; vii) cria programas ou ações de proteção de aglomerados populacionais e de proteção florestal, estabelecendo medidas estruturais para proteção de pessoas e bens, e dos edifícios na interface urbano-florestal; e viii) procede à regulamentação e assegura a aplicação do regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios.

Revisitámos assim a lei orgânica para determinar que esta entidade já tem assim os principais instrumentos para se tornar uma entidade reguladora. Mas é necessário ir mais além. É necessário criar verdadeiramente uma autoridade reguladora independente para o setor.

4- Implementar a Participação

Para além de ser necessário «expertises» e chamar os regulados¹⁶¹ à atividade administrativa e ao setor, é importante uma participação informada com o objetivo de promover: i) estabilidade; ii) prossecução do interesse público; iii) necessidade e suficiência de recursos; iv) subsidiariedade; v) coesão territorial; vi) a eficiência na gestão de processos; e vii) eficácia dos resultados.

O que se pretende é ter uma participação informada contrariando assim a administração tradicional referida por (Moreira, et al., 2003) como “um aparelho complexo, burocratizado, lento, que reage mal às inovações, não dialoga com os cidadãos e os grupos de interesses, e que prefere o segredo à transparência. Além do mais, o carácter hierarquizado favorece a irresponsabilidade e a lentidão dos processos de decisão”¹⁶².

O Estado do bem-estar social que temos vindo a abordar ao longo deste trabalho constituiu-se e fortalece-se com a participação ativa de todos os cidadãos.

A cidadania quer-se seja um processo democrático: i) fomentar a inovação; ii) chamar os grupos de interesses; iii) aumentar a transparência; e consequentemente iv) acelerar processos de decisão.

Não importa se estamos numa grande cidade ou numa pequena aldeia, porque em ambas, é necessário «proteção civil».

Ousando fazer a divisão da proteção civil em três grandes fases/momentos: i) planeamento - prever riscos; ii) socorro - atenuar os efeitos e socorrer pessoas, bens e ambiente, em caso de sinistro ou catástrofe; e iii) correção - evitar repetições. Verificamos que a participação dos cidadãos e da sociedade é indispensável para uma boa gestão e do desempenho deste setor.

Pensar que a emergência e proteção civil é da responsabilidade e cabe apenas aos agentes de proteção civil é um erro que temos vindo a pagar caro. A participação deve acontecer em qualquer momento, local e com recurso a múltiplos meios.

A modernização administrativa é o meio fundamental para que se efetive esta participação ativa, permitindo a criação de plano estratégico, com a consequente implementação de uma matriz de responsabilidades. Saber o que cada um faz, quando

¹⁶¹ Chamar os regulados, mas sem que a entidade se deixe aprisionar aos interesses destes.

¹⁶² Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 53

faz, porque faz e como faz, é essencial para a correspondente avaliação e melhoria de um sistema.

Vejamos a respeito da modernização administrativa, o que já acontece no setor da floresta, com o SiMFR – Sistema de informação de Materiais Florestais de Reprodução¹⁶³, onde destacamos e, meramente a título exemplificação “a criação de códigos de autenticação únicos de fornecedor de MFR, e o envio de mensagens automáticas aos interessados”.

Quanto à intervenção operacional no setor para implementar a participação, tem de ser feita com regras, com saber. Para que isto aconteça «é necessário formar». É necessário instruir, mas acima de tudo educar.

Cabe ao «Estado garantia» esta tarefa de implementar a participação do cidadão. Cabe ao cidadão o exercício de reflexão, para que no final haja uma produção coletiva do saber.

¹⁶³ Criado nos termos do art. 40-A do Decreto-Lei n.º 205/2003, de 12 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 13/2019, de 21 de janeiro – Transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 1999/105/CE, do Conselho, de 22 de Dezembro, relativa à comercialização de materiais florestais de reprodução, e estabelece as normas gerais aplicáveis à produção e comercialização de materiais florestais de reprodução não abrangidos por esta directiva.

5- Regular uma Atividade

Sem que tenhamos a ousadia de entrar nos conceitos de direito económico, podemos referir que regulação consiste no processo de estabelecimento de um equilíbrio. Para (Cardona, 2014) as entidades independentes garantem o denominado “equilíbrio tripilar”: i) é pública; ii) assegura o interesse público, e; iii) assegura os interesses dos utentes.

Regulação constitui-se: i) no estabelecimento de regras jurídicas provenientes do poder legislativo (tem origem pública: poder público de soberania e de natureza legislativa); ii) “um conjunto de técnicas articuladas entre si para organizar e manter equilíbrios económicos nos sectores que não o têm”; iii) – ainda “acção intermédia entre a determinação das políticas e a gestão de um sector ou área económica, financeira e social”¹⁶⁴.

Escusamo-nos de repetir o enquadramento feito em sede da análise da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras e, do papel do Estado enquanto administração.

Conforme refere (Lobo, Vol. II, 2019) “existirão três situações tipicamente elegíveis para efeitos de acção pública reguladora lato sensu: i) situações de mercado em que se torna claro que a eficiência não é alcançada através da simples acção da iniciativa privada; ii) situações de mercado em que o resultado socialmente desejável não é aquele que resulta de uma estrita perspectiva de eficiência mercantil; iii) situações de mercado em que os custos e benefícios privados e os custos benefícios sociais são claramente distintos”¹⁶⁵.

Na proteção civil, nomeadamente com o objetivo de evitar sinistros ou catástrofes há que resolver o que deu origem à ocorrência, para que esta não se repita, princípio da correção. Conforme nos diz (Lobo, Vol. I, 2019) “se a questão se baseia em custos externos indesejados, a melhor forma de resolver sustentadamente o problema passará pela sua eliminação.

E a melhor forma de o fazer passa por corrigir o mercado no sentido preventivo, ou seja, criando as condições para esses custos não voltarem a verificar-se.

Ao invés, ao subsidiar-se os prejudicados no sentido da sua compensação pelos

¹⁶⁴ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit., com referências ao longo da tese, com destaque para as pp. 813 ss.

¹⁶⁵ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. II, Op. Cit. p. 75

prejuízos sofridos, a lógica subjacente seria meramente reconstitutiva, num modelo não sustentado, já que, não se resolvendo o problema na fonte, a compensação seria tendencialmente permanente”¹⁶⁶.

Evitar a repetição dos «custos indesejados» ou do «problema» é uma das funções da atividade da regulação. Outra das funções passa pelo equilíbrio entre valor de mercado e serviço público. Para (Gonçalves, 2016) “um dos eixos fundamentais do novo regime reside na procura da conciliação entre os valores do mercado, por um lado, e da protecção dos direitos dos cidadãos e da manutenção de um certo nível de solidariedade social, por outro. Esse objectivo é essencial sobretudo na Europa continental, dada a forte tradição da intervenção pública e um clima ideológico de tensão entre os valores do mercado e os valores do serviço público”¹⁶⁷.

Se a protecção civil passa cada vez mais por prevenir ao invés de socorrer, temos assim uma nova tarefa da administração que necessita de meios para a sua efectivação. É nesse sentido que introduzimos se no âmbito de um novo direito da protecção civil.

Para (Ferreira, 2009) “a regulação visa: a) - regulação dirigida a assegurar e consolidar a criação de novos mercados e a sua abertura à concorrência; b) - domínio da regulação através da qual se visa promover determinados equilíbrios entre valores de mercado e outros tipos de valores”¹⁶⁸.

Conforme (Ferreira, 2009) “trata-se, em sùmula, de regulação jurídica da economia que visa directamente abrir determinados sectores económicos à concorrência e criar condições duradouras para o efectivo funcionamento aberto desses novos mercados, assegurando, em paralelo, que tal funcionamento concorrencial dos mercados é compatível com a disponibilização de um conjunto essencial de serviços de interesse económico geral”¹⁶⁹.

Para (Gonçalves, 2016) “as fontes específicas do direito administrativo da regulação são, em primeiro lugar, as leis que instituem os vários sistemas de regulação e, naturalmente, os regulamentos editados pelas entidades reguladoras. Não se apresentando

¹⁶⁶ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. I, Op. Cit.p. 211

¹⁶⁷ Gonçalves, Pedro – Direito Administrativo da Regulação. Coimbra in Miranda, Jorge - Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento: Coimbra Editora, 2016, Vol. II p. 538 in PROSER, "Competition law and public services: from single market to citizenship rights?", European public law

¹⁶⁸ Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo – Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?. Coimbra: Almedina, 2009 pp. 10 e 11

¹⁶⁹ Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo, Op. Cit. p. 21

como as suas únicas fontes específicas, as leis interessam-nos muito especialmente no presente contexto, pois são as soluções nelas consagradas que permitem registar as particularidades mais marcantes do direito administrativo da regulação”¹⁷⁰.

A sustentabilidade, a necessidade de proteger as futuras gerações, a proteção do ambiente, a escassez de recursos, nomeadamente a falta de água potável, novas técnicas mais eficientes, a necessidade do recurso às novas tecnologias, os «velhos» e «novos» riscos, mas acima de tudo a nova realidade, carecem de uma nova abordagem do setor. Por isso não poderíamos estar mais de acordo com (Marques, et al., 2008) quando nos dizem “Às autoridades públicas cabe igualmente a difícil tarefa de regular a partilha do risco e garantir a segurança. Como o deverão fazer em cada um dos domínios referidos e em muitos outros semelhantes -, isso constitui indubitavelmente um dos maiores desafios para a regulação pública do século XXI”¹⁷¹.

Pela temática atrás enunciada, a proteção civil não está por si e em si fechada. Pelo contrário, abarca um conjunto de ciências e saberes que carecem de ser trabalhados num todo, fazendo muito sentido a afirmação de (Silva, 2012), quando refere “o carácter heterogénico da regulação, a ampla liberdade que a actividade desenvolvida pelos “agentes da regulação” conhece relativamente à lei enquanto expressão do poder democrático nacional, mas fundamentalmente o facto de esta actividade consubstanciar hoje o cerne da actividade do Estado garantidor de bem-estar social através da promoção da eficiência dos operadores de mercado leva-nos a concluir que estamos perante um conjunto de actuações originadoras de profundas alterações metodológicas reconduzíveis ao domínio que a doutrina vem designando como manifestações da «nova ciência do direito administrativo»”¹⁷².

É nesta afirmação que se enquadram as palavras de (Lobo, Vol. I, 2019) em questões que para o futuro (referentes aos capítulos I e II da Parte IV), no seu ponto iv) “poderão algum dia os instrumentos administrativos ser suficientemente dinâmicos tendo em vista a resolução eficiente da questão ambiental e territorial?”, nós deixamos aqui a mesma questão para a especificidade do sector da proteção civil, «Poderão algum dia os instrumentos administrativos ser suficientemente dinâmicos tendo em vista a resolução eficiente do sector da proteção civil»¹⁷³?

¹⁷⁰ Gonçalves, Pedro, 2016, Vol. II, Op. Cit. p. 547

¹⁷¹ Marques, Maria Manuel Leitão; Moreira, Vital, Op. Cit. p. 78

¹⁷² Silva, Suzana Tavares, Op. Cit. p. 829

¹⁷³ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. I, Op. Cit.p. 267

B. Entidade Reguladora no Setor da Proteção civil

1- Direito Constitucional

Tivemos a oportunidade de ver, na análise da Constituição da República Portuguesa, que hoje se discute os direitos fundamentais de nova geração. Estamos resumidamente perante os direitos do ambiente ou à proteção do ambiente e o princípio da sustentabilidade.

Ao Estado Social, produtor, prestador e interventor, característico da Europa do século XX, seguiu-se, um estado pós-moderno “de garantia” e “regulador”¹⁷⁴.

Na Constituição não existe um direito tipificado como «direito da proteção civil» como acontece com os direitos culturais ou sociais. Com esta afirmação surgem várias questões: i) será que o direito da proteção civil não será materialmente um direito fundamental?¹⁷⁵; ii) será que a proteção civil pelo seu conceito deve ser entendida como um conjunto diferenciado de direitos e simultaneamente uma garantia individual e coletiva?

Vejamos o que está estatuído na Constituição da República Federativa do Brasil, a título da organização do Estado. "Compete à União: planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações"¹⁷⁶.

Por cá, a única referência a «proteção civil» no texto constitucional é nas competências das Forças Armadas, as quais “podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil”¹⁷⁷.

Sabemos que são tarefas fundamentais do Estado “promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses” bem como “preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território”¹⁷⁸, quando falha o sistema nacional de proteção civil não falhará também o Estado nesta tarefa?

A resposta a esta questão é um retundo «SIM».

A periodicidade e severidade das catástrofes leva-nos por outro lado a questionar a eficácia da atuação da proteção civil e o que se exige ao estado para promover o bem-estar, de todos e cada um de nós. Para tanto, basta-nos recordar mais uma vez os incêndios florestais de 2017, que pela sua proximidade de tempo e dimensão dos seus

¹⁷⁴ Cfr. Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit., p. 12

¹⁷⁵ Art. n.º 1 do art.º 16 da CRP

¹⁷⁶ Art. 21.º n.º XVIII da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹⁷⁷ N.º 6 do art. 276.º da Constituição da República Portuguesa.

¹⁷⁸ Alíneas d) e e) do art. 9.º da Constituição da República Portuguesa

trágicos efeitos está na mente de todos nós e nos levou a questionar e, como já atrás foi referido, trazer para a agenda pública o problema do sistema ultrapassado de proteção civil existente.

Trazemos novamente à colação o assunto, já amplamente discutido na opinião pública e tratado neste trabalho, para o abordar de outro ponto de vista. Será que o direito à vida, o direito à integridade física, o direito de propriedade, o direito social ao «ambiente e qualidade de vida»¹⁷⁹ plasmados na nossa Constituição não são um direito fundamental da proteção civil não plasmado no texto da norma enquanto tal? Se bem que esteja plasmado em outra dimensão.

Ou se por outro lado, o Estado ao permitir, pela sua inércia ou incorreta organização não está a violar direitos constitucionais?

(Alexy, 2006) refere que “a base da teoria analítica dos direitos é uma tríplice divisão das posições que devem ser designadas como «direitos» em direitos a algo...”¹⁸⁰. Com base nesse direito «a algo», surgem os direitos a ações positivas, “os direitos que o cidadão tem, contra o Estado, a ações estatais positivas”¹⁸¹. É isto que se pede ao Estado em sede de Proteção Civil. Exige-se que o Estado intervenha de forma a não permitir que morram pessoas na sequência de incêndios florestais. Exige-se ao Estado que garanta a segurança de edifícios em sede de licenciamento, promovendo a segurança e confiança de todos que os utilizam. Exige-se ao Estado que construa ou licencie estradas, linhas férreas entre outras estruturas com segurança para que possamos todos circular descansados. Exige-se ao Estado, e citando mais uma vez (Alexy, 2006)¹⁸² “uma ação fática” e “uma ação normativa”. Não nos iremos debruçar sobre a sua distinção, deixando o papel do Estado no setor da proteção civil para sede de conclusões.

Exige-se ao Estado que, e reportamo-nos ao texto constitucional aos direitos sociais, «ambiente e qualidade de vida» e que estatui a norma “todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”¹⁸³. E isto efetiva-se com uma proteção civil que nos garanta uma atuação eficaz, em diversos níveis, nomeadamente: i) da prevenção; ii) da educação; iii) da

¹⁷⁹ Art. 66.º da Constituição da República Portuguesa

¹⁸⁰ Alexy, Robert – Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo. Malheiros Editores LTDA: 2008 p. 193

¹⁸¹ Alexy, Robert, Op. Cit. p. 201

¹⁸² Alexy, Robert, Op. Cit. p. 201

¹⁸³ N.º 1 do art. 66.º da Constituição da República Portuguesa

mobilização; iv) do licenciamento; v) seja em última instância em último recurso e quando todos os outros a montante falham.

Fazemos outra vez a mesma pergunta, de outro modo. Será que o direito da proteção civil não é uma garantia no elenco dos direitos fundamentais, e portanto dos direitos liberdades e garantias, materialmente constitucional?

Para, (Alexy, 2006) fundador da escola da jurisprudência dos princípios “o modelo puro de regras fracassa em todas as três formas de regulação dos direitos fundamentais [...]. O modelo puro de princípios foi rejeitado porque ele não leva a sério as regulações adotadas pela Constituição.” Mais refere “Quando duas formas puras e antagónicas não são aceitáveis, deve-se considerar a possibilidade de uma forma mista ou combinada, ou seja, de um modelo combinado. Um tal modelo é o modelo de regras e princípios, que surge da ligação entre um nível de princípios e um nível de regras”¹⁸⁶.

Deixemos para sede de conclusões a posição adotada sobre se a proteção civil se trata de uma garantia constitucional no âmbito dos direitos fundamentais atípica.

Já vimos igualmente que é possível, nos termos da Constituição a criação de entidades administrativas independentes.

A proteção civil efetiva-se não apenas pela prestação do serviço de socorro ou do planeamento, mas e, como se atrás referiu, pela capacidade do estado em mitigar as situações de catástrofe ou similares que potenciem a violação de direitos, liberdades e garantias e direitos económicos, sociais ou culturais.

Para efetivar essa ação positiva, o estado tem como incumbências prioritárias, entre outras: i) “promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável”; ii) assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do setor público; iii) promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido do crescimento equilibrado de todos os setores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e interior: e iv) assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral”¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Alexy, Robert, Op. Cit. p. 135

¹⁸⁷ Alíneas a), c), d) e f) do art. 81.º da Constituição da República Portuguesa

Estas incumbências do Estado mais não visam que a «promoção da coesão territorial», que e, no setor da proteção civil se torna essencial. Com a coesão territorial pretende-se eliminar assimetrias, o que só é possível através de políticas de redistribuição da riqueza e dos meios afetados aos agentes da proteção civil o que só se pode efetivar através da proximidade. Esta proximidade pode ser através da descentralização, desconcentração, ou com o recurso à privatização colocando à concorrência o serviço da proteção civil, salvaguardando sempre o princípio do economicamente viável.

Verificámos no direito constituído e quando foi feita a pergunta qual o papel do Estado, que hoje se caminha a passos largos para um Estado garantia ao invés do Estado prestador da segunda metade do século XX. E colocamos de novo a questão ou a pergunta. Será este o novo contrato social? Será este o conteúdo do novo contrato social, ou muito simplesmente do conteúdo do contrato social originário, mas seja como for trata-se de colocar algumas atividades até então objeto de monopólio estatuais à concorrência.

Dentro ainda da coesão territorial podemos olhar para os diversos níveis de intervenção com esse objetivo de redistribuição: i) intervenção do estado central; ii) intervenção da administração indireta do estado; iii) intervenção da administração local; e iv) intervenção das entidades privadas.

Precisamos de agentes de proteção civil em todo o território de forma a intervirem de forma célere e promovendo-se assim a igualdade entre os cidadãos, mas também assente no critério da sustentabilidade. Senão existir floresta e agricultura intensiva porque ardeu, seguramente serão as cidades e respetiva população afetada na sua qualidade de vida. Se o interior se mantiver despovoado; estará o território abandonado à merce da natureza e, será maior o nível de risco.

No plano da proximidade, o art. 43.º da Lei de Bases da Proteção Civil¹⁸⁸ prevê que “as comissões municipais de proteção civil podem determinar a existência de unidades locais de proteção civil, a respetiva constituição e tarefas”.

Também a Lei Orgânica da ANEPC refere no seu art. 6.º n.º 3 “A ANEPC colabora, no âmbito da proteção civil, com os municípios e as freguesias, designadamente apoiando a criação de unidades locais de proteção civil¹⁸⁹”.

Nas novas dinâmicas que estão a ser desenvolvidas no setor da proteção civil releva a política de proximidade que está a ser desenhada. Esta proximidade advém da

¹⁸⁸ Lei n.º 27/2006, de 3 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto

¹⁸⁹ Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

finalidade constitucional da defesa dos direitos fundamentais que se efetiva pela muito coesão territorial.

A esse respeito relembramos (Lobo, Vol. I, 2019) “a coesão social é um elemento estrutural de segurança económica e também será desse factor que resultará uma maior probabilidade de boas decisões ao nível do governo público. Por exemplo, o desenvolvimento de políticas públicas redistributivas que permitam a garantia de um «mínimo de subsistência» são hoje pacificamente aceites mesmo nos enquadramentos dogmáticos mais liberais da economia do bem-estar”¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. I, Op. Cit.p. 98

2- Direito Administrativo

Será que a doutrina é unânime no entendimento de que a atividade administrativa das entidades reguladoras é uma missão do Estado?

Para (Cardona, 2014) “a missão de regulação é, pois, uma actividade administrativa, separada do poder político, mas inserida no Estado de Direito...”¹⁹¹.

Partilhamos da ideia defendida por (Amaral, Vol. I, 2015) “a criação de um órgão consultivo no seio da Administração só faz sentido se este, pela sua composição e modo de funcionamento, puder dar um parecer credível e sólido do ponto de vista técnico e científico. Se for um parecer inteiramente político ou motivado por razões partidárias ou ideológicas, ninguém o seguirá. Da mesma forma, a existência de órgãos de controlo no contexto institucional da Administração Pública também implica que os mesmos tenham algum distanciamento relativamente aos restantes órgãos deliberativos ou executivos, ainda que as suas decisões tenham em última análise de ser escrutinadas pelas pelos tribunais”¹⁹².

No âmbito do equilíbrio já referenciado em sede de regular uma atividade, a atividade administrativa da proteção civil é muito vasta. Mas será hoje a mesma correta no sentido da qualidade dos saberes, da qualidade técnica, do expertise? Atualmente como os despachos da ANEPC que é uma direção geral vinculam outras entidades, vinculam particulares, sem serem publicados ou simplesmente comunicados? É que estes procedimentos existem. Estes procedimentos existem como procedimentos comuns e a verdade é que se trata de um setor com conectividade entre muitas entidades e com os particulares.¹⁹³

A título do urbanismo refere, (Lobo, Vol. II, 2019), “tomando em consideração o elevado número de relações jurídicas de natureza administrativa que são estabelecidas entre as entidades públicas e os particulares, é fundamental que se constitua todo um direito substantivo e adjectivo de natureza essencialmente administrativa que defina o conteúdo dos poderes de autoridades detidos pelas entidades públicas e as garantias dos particulares perante estes”¹⁹⁴.

¹⁹¹ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit., p. 53

¹⁹² Amaral, Diogo Freitas, 2015, Op. Cit. p. 246

¹⁹³ A título exemplificativo refere-se que o comandante nacional de proteção civil, por despacho, exige às direções das associações humanitárias o reporte dos danos sofridos dos veículos na DECIF, sob pena de perderem o financiamento que lhes é devido por determinação da Diretiva Financeira.

¹⁹⁴ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. II, Op. Cit. p. 123

Mais refere o autor e, salientando mais uma vez que se aplica na íntegra no domínio da proteção civil “em consequência, é inegável que a vertente administrativa do Direito do Urbanismo se encontra sujeita aos princípios jurídicos gerais reguladores da actividade administrativa: o princípio da legalidade genérico, o princípio geral da proporcionalidade, o princípio específico do excesso e o princípio da igualdade.

Contudo, o regime regulatório do solo excede em muito a vertente puramente administrativa, revestindo uma natureza intrinsecamente económica e financeira”¹⁹⁵.

Estamos perante um direito administrativo de regulação? E isso será diferente do direito administrativo clássico?

Vejamos agora em termos de comparação o que separa o direito administrativo chamado clássico do direito administrativo da regulação. Para alguns autores como (Gonçalves, 2016) “diríamos que o direito administrativo da regulação, embora marcado por essas particularidades, acaba por se acomodar ao *corpus* de princípios de organização e de funcionamento do direito administrativo clássico”¹⁹⁶.

A grande diferença ou especialidade deste novo direito em relação ao clássico passa por ser um direito muito especializado, que atendendo à sua independência acaba por ser uma garantia de neutralidade, imune à ingerência política, aquilo a que (Gonçalves, 2016) designa por “actividade de natureza técnica e apolítica”¹⁹⁷.

Para (Gonçalves, 2016) “o direito administrativo da regulação ostenta traços muito claros de autoridade e de imperium, com entrega às entidades reguladoras de poderes musculados, por exemplo, no domínio dos procedimentos de supervisão inspectiva e de punição de infracções. Nesta área, a regra é, por conseguinte, a da actuação autoritária por via unilateral, o que coloca, também aqui, a figura do acto administrativo numa posição de indiscutível centralidade”¹⁹⁸.

Há que então identificar quais as fontes de direito administrativo regulatório?

Já referimos anteriormente que a Lei de Bases da Proteção Civil consagra os princípios fundamentais para o setor. Um dos princípios base deste setor e que foi referenciado é o princípio da prioridade, que significa prevalência do interesse público relativo à proteção civil, sem prejuízo da defesa nacional, segurança interna e da saúde pública.

¹⁹⁵ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. II, Op. Cit. p. 123

¹⁹⁶ Gonçalves, Pedro, 2016, Vol. II, Op. Cit.p. 548

¹⁹⁷ Gonçalves, Pedro, 2016, Vol. II, Op. Cit.p. 550

¹⁹⁸ Gonçalves, Pedro, 2016, Vol. II, Op. Cit.p.560

Vejamos a esse respeito o que nos refere (Amaral, Vol. III, 1999) quanto ao modo de funcionamento e atuação da administração pública face ao estado de necessidade “por vezes ocorrem situações excepcionais de estado de necessidade, em que a Administração Pública tem de actuar imediatamente para salvaguardar certos bens essenciais, mesmo que para isso tenha de ignorar o respeito do procedimento estabelecido por lei para circunstâncias normais”²⁰⁰.

Ainda o mesmo autor (Amaral, Vol. III, 1999) refere a título de exemplo o caso de incêndio que e face ao atrás citado, nos parece importante transcrever “por exemplo, em caso de incêndio, o CA determina, no seu art. 162.º, que as autoridades policiais e os comandantes de corpos de bombeiros podem “ordenar as destruições, demolições, remoções e cortes nos prédios contíguos ao sinistrado quando sejam necessários ao desenvolvimento das manobras da extinção ou para impedir o alastramento do fogo”. E tudo isto pode ser feito de imediato no local, sem procedimento escrito, sem expropriação ou requisição, sem audiência prévia de interessados, etc. Cria-se assim uma legalidade excepcional, que afasta a legalidade normal (“necessitas non habet legem”) em homenagem à necessidade de sacrificar certos valores para salvar outros tidos por mais importantes”. Os actos administrativos e as operações materiais realizados pela Administração Públicas em estado de necessidade não são ilícitos; são actos lícitos”²⁰¹.

Outro princípio, é o princípio da unidade de comando, que significa que todos os agentes atuam articuladamente sob um comando único (sem prejuízo da respetiva dependência e hierarquia funcional).

À luz do direito administrativo estamos perante uma organização dos serviços em razão da hierarquia. Vejamos o que nos refere (Amaral, 1998) “vimos que a hierarquia administrativa se traduz num vínculo especial de supremacia e subordinação que se estabelece entre o superior e o subalterno: os poderes do primeiro, bem como os deveres e sujeições a que o segundo se encontra adstrito, forma o conteúdo da relação hierárquica”²⁰².

Ainda que o Código Administrativo não esteja em vigor, a figura do estado de necessidade expressamente prevista no art. 339.º do Código Civil mantém-se em vigor como princípio geral de direito e nesse sentido é possível subscrever o entendimento de

²⁰⁰ Amaral, Diogo Freitas –Direito Administrativo. 2.ª Edição, Lisboa: 1999, Vol. III, p. 203

²⁰¹ Amaral, Diogo Freitas, 1999, Vol. III, Op. Cit. pp. 203 e 204

²⁰² Amaral, Diogo Freitas, 1998, Vol. I, Op. Cit. p. 640

Diogo Freitas do Amaral, tal como o abuso de direito no art. 334.º do Código Civil se trata de um princípio geral de direito.

Para (Gonçalves, 2016) uma outra nota do direito administrativo da regulação, associada à fragmentação que resulta da instituição de "ordenamentos regulatórios sectoriais", traduz-se numa exigência acrescida de coordenação inter-administrativa. Como já acima se deixou sugerido, a abordagem regulatória não se processa nos moldes tradicionais, de um sistema organizado em pirâmide, com um vértice em situação de supremacia funcional sobre todas as estruturas administrativas. Diferentemente, a "regulatory machinery" organiza-se em termos horizontais, dispondo-se num sistema em rede, composto de entidades equi-ordenadas, independentes entre si e sem uma estrutura de cúpula que assegure uma unidade. O modelo clássico de direcção e supervisão unitária cede o lugar a um modelo fragmentado, que reclama a instituição de sistemas de coordenação ou de articulação horizontal entre as várias entidades"²⁰³.

Nesta perspectiva de uma regulação com a coordenação horizontal e no primado da unidade de comando o relacionamento da administração levanta um conjunto de desafios no âmbito do direito administrativo, como a delegação de competências no seio e funcionamento da protecção civil no seu dia a dia, a publicitação dos atos e a vinculação de terceiros, preços, taxas e tarifas, entre outros.

²⁰³ Gonçalves, Pedro, 2016, Vol. II, Op. Cit.p. 566

3- Direito Económico

Começamos este ponto fazendo a mesma pergunta feita várias vezes o que é a proteção civil? E agora respondendo o que é a proteção civil na teoria económica, na relação do princípio da eficiência, da proporcionalidade e da boa administração.

Para (Ferreira, 2009) “aprofundando a análise da moderna regulação jurídica da economia e procurando uma caracterização sistemática das suas modalidades essenciais consideramos justificar-se uma distinção primacial, em função dos objectivos públicos prosseguidos, de dois corpos normativos de regulação: (i) Um corpo nuclear de regulação económica orientada para a promoção de valores de mercado e de abertura a determinados sectores económicos à concorrência (corpo no presente mais dinâmico e, como tivemos ensejo de referir, em larga medida de inspiração comunitária); (ii) Um segundo corpo de regulação económica através do qual se procuram determinados equilíbrios entre valores de mercado e outros valores correspondentes a interesses públicos, acolhidos em cada constituição económica (interesses como, v.g., a salvaguarda do pluralismo da informação, a defesa e a salvaguarda da poupança, entre outros)”²⁰⁴.

Ainda justifica o mesmo autor a sua discordância (Ferreira, 2009) “nesta segunda vertente (ii) podemos ainda identificar uma subárea correspondente a modalidades de regulação que apresentem objectivos predominantemente sócio-económicos. Trata-se de salvaguardar interesses sociais de primordial importância que transcendem, de algum modo, as puras condições de economicidade das actividades empresariais. Na doutrina nacional, alguns autores referem a este propósito a existência de formas de regulação social que contrapõem à regulação económica propriamente dita (regulação seguindo modelos de coordenação das actividades económicas produtivas largamente inspirados nas estruturas desenvolvidas nos EUA)”²⁰⁵.

Hodiernamente, até o risco terá de ser analisado do ponto de vista da ótica de mercado e, conseqüentemente o que concorre para a sua mitigação.

Já nos refere (Amaral, Vol. I, 2015) “estas entidades não visam a protecção de direitos e liberdades dos cidadãos, mas antes o desempenho de funções de regulação de diversas actividades económicas, desenvolvidas pelos sectores privado, público e cooperativo. Quando determinadas actividades económicas, tradicionalmente desenvolvidas por uma empresa pública ou por uma empresa concessionária, em regime

²⁰⁴ Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo, Op. Cit. p. 23

²⁰⁵ Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo, Op. Cit. pp. 23 e 24

de monopólio, se abrem progressivamente ao mercado concorrencial - água, energia, comunicações, transportes, banca e seguros, bolsa, saúde, etc. - e se pretende simultaneamente garantir uma concorrência saudável e proteger os consumidores, torna-se necessário criar entidades públicas reguladoras, instituindo-as a partir do zero ou através da conversão de institutos públicos ou direcções-gerais”²⁰⁶.

Escrever sobre o conceito de proteção civil, e fazer a sua análise à luz de critérios formais ou materiais, de critérios objetivos ou subjetivos. E estabelecendo uma definição de fronteiras e dos seus contornos, significa falar muito na interdisciplinaridade. É enfatizar que se trata de uma matéria transversal a vários ramos da ciência, do conhecimento do risco, relação da análise custo-benefício, da intergeracionalidade, da capacidade de resposta a situação de resposta de socorro e ação rápida, na afetação dos meios necessários e adequado, mitigar prejuízos, evitar repetições, combater ineficiências, e também das ciências da administração, da engenharia e da económica.

Instituições de bombeiros registadas e outros agentes de proteção civil prestam serviços hoje já amplamente reconhecidos como abertos à economia, nomeadamente o transporte de doentes não urgentes, o serviço de prevenção e socorro nas atividades desportivas, limpezas de estradas, afetação de meios aéreos entre outros.

A prestação do serviço de socorro, seja ela de combate aos incêndios, fosse do transporte de doentes, limpeza de estradas, resgate de náufragos, desencarceramento em sinistros ferroviários, rodoviários e aéreos, cataclismos como cheias, grandes ou pequenas inundações, sismos, terramotos e marmotos, entre muitos outros. Estes serviços constituíam monopólio público, muito embora também fossem prestados por associações humanitárias de bombeiros financiadas pelo estado.

Foi ao abrir a prestação do serviço de socorro e a atividade de planeamento à economia, onde se verificou que o setor dos bombeiros e proteção civil esteve vedado durante algum tempo, e por isso se tinha tornado num monopólio público. Como nos diz (Ferreira, 2009) “nesses sistemas de monopólio públicos - no mínimo - de produção pública de bens e serviços essenciais o enfoque era colocado na disponibilização de bens e serviços a níveis tidos como razoáveis, em condições de relativa igualdade a todos os utilizadores e de continuidade dos serviços e sendo as missões económicas e condições de funcionamento exaustivamente definidas pelo Estado. Essa perspectiva de produção/disponibilização publica de bens e serviços essenciais tinha consequências

²⁰⁶ Amaral, Diogo Freitas, 2015, Op. Cit. p. 277

importantes a vários níveis, especialmente ao nível tarifário, pois com frequência os preços de bens e serviços não eram fixados em função dos seus custos efectivos e os défices daí resultantes eram compensados por subvenções públicas ou por fenómenos de subsidiação a partir de outros mercados rentáveis nos quais os operadores públicos dispusessem também de direitos especiais ou exclusivos”²⁰⁷.

Também na época do «Estado prestador» o transporte de doentes não urgentes era um monopólio público. Conforme refere (Ferreira, 2009) “no que respeita às segundas razões acima consideradas para a crise do modelo do Estado gestor (ii) - intrinsecamente ligadas à dinâmica jurídica e económica da integração comunitária - encontra-se em causa um processo muito copelo complexo e longo. Sintetizando em extremo, para os feitos da presente análise introdutória, pode afirmar-se que as exigências de realização do programa de mercado interno - visando a eliminação de barreiras entre mercados nacionais e criação do denominado mercado único europeu - determinaram a eliminação de obstáculos não tarifários às relações económicas entre os Estados, com formas muito diversificadas (auxílios de Estado a certas empresas, protecção nas práticas de contratação de direito público e outras distorções no funcionamento do mercado interno criadas pela intervenção estadual, máxime através da manutenção de monopólios públicos em sectores fundamentais das economias)”²⁰⁸.

Com a nova realidade tecnológica, social e morfológica (ordenamento do território) fará sentido um estado interventivo? Que planeia e executa? Ou um estado polícia (que se limita a legislar e punir)? Ou um estado regulador? Que favorece condições para que todos (privados, setor social, entidades públicas) se auto regulem consoante a sua realidade, endógena que não é a mesma em Lisboa ou em Meda, ou Óbidos? Em Lisboa os acidentes rodoviários serão certamente uma causa maior de intervenção da proteção civil do que os incêndios rurais. Uma auto-regulação por setores (INEM, salvamento em grande ângulo, incêndios rurais, riscos tecnológicos - já estão criadas as famílias, ou dito de outro modo as tipologias) mas também é aqui que a novidade surge: i) as zonas geográficas; e ii) associadas ao risco.

Na entidade reguladora da comunicação social também há tipificação de setores, de atividade de objeto de regulação imprensa, rádio, televisão e informação na internet em órgãos sujeitos a registo nesta entidade.

²⁰⁷ Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo, Op. Cit. p. 15

²⁰⁸ Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo, Op. Cit. p. 17

Neste setor que está a ser considerado (a proteção civil) impõe-se que se faça a distinção em função do risco e dos atores diferenciados nos locais.

Mas há outras associações que como os escuteiros ou associações «mais generalistas» (designadamente instituições partidulares de segurança social, associações de beneficência, associações mutualistas) que poderiam ser chamadas (dentro do âmbito das associações de proteção civil) e numa óptima de rede. Um modelo assente na municipalização ou territorialização do risco, mas com um fator único e transversal de regulação.

A ideia de Estado Regulador não tem de ver só com o papel do Estado na economia, é igualmente o papel do Estado na sociedade.

Refere (Lobo, Vol. I, 2019) “de facto, um modelo processual e procedimental perfeito terá efeitos nulos se não ocorrer primariamente a correção das insuficiências estruturais e a concretização permanente de situações de igualdade. Ao invés, a emissão de regimes administrativos e processuais sem o desenvolvimento prévio da regularização de mercado e das suas consequências em matéria de igualdade gerará inevitavelmente situações distorcidas, adicionando falhas de governo às existentes falhas de mercado”²⁰⁹.

Mas será que se está perante falhas de mercado? E/ou falhas do Estado?

Se tivéssemos de resumir o modelo de intervenção das entidades reguladoras adoptaríamos seguramente modelo do sustentado por (Lobo, Vol. I, 2019), quando se refere “falhas de Mercado e Falhas de Governo: Princípio da Prevalência do Direito Económico na Questão Ambiental e Territorial” designadamente, “O Ambiente e o Território padecem de falhas de mercado significativas que, se não forem corrigidas, originarão soluções subóptimas sucessivas.

Neste quadro, o modelo jurídico de intervenção deverá ser sequencial: em primeiro lugar, um regime jurídico regulador do mercado, corrigindo as suas falhas e incapacidades; em segundo lugar, um regime jurídico de base redistributiva lato sensu, que garanta e potencie a decisão individual em termos de liberdade; em terceiro lugar, um regime jurídico-administrativo de base procedimental e processual que garanta a fluidez e a organização dos modelos de decisão. Os primeiros dois níveis de intervenção revestem claramente uma natureza jurídico-económica. O último, uma base jurídico-administrativa”²¹⁰.

²⁰⁹ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. I, Op. Cit.p. 100

²¹⁰ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. I, Op. Cit.p. 99

É importante seguir a linha de raciocínio do autor quanto à intervenção dos agentes económicos, falhas de mercado, intervenção do Estado e falhas do Estado.

Diz-nos (Lobo, 2008) “e, neste âmbito, o seu ponto de partida reside na concepção de eficiência basilar: a acção pública de actuação no mercado é subsidiária da acção privada. Se a iniciativa privada for suficiente na satisfação das necessidades dos agentes económicos, o Estado não deverá intervir já que a sua intervenção implicará perdas administrativas e falhas de alocação de recursos” e “neste ponto de partida, a óptica da concorrência efectiva confunde-se com o movimento de privatização, que ultrapassa o fenómeno empresarial, e se traduz numa real privatização de mercado, cujo alcance, nos sectores em rede, é global e globalizante. Nesta configuração, a concorrência efectiva implicará a realização de juízos de oportunidade para a realização de uma acção reguladora pública, em sentido amplo, corrigindo as disfunções naturais do mercado, punindo os comportamentos anticoncorrenciais de forma a garantir a qualidade dos serviços prestados e promovendo a justa redistribuição de encargos”²¹¹.

Não nos iremos pronunciar quanto ao valor do solo em termos económicos, no entanto, não podemos deixar de fazer referência à necessidade de olhar o solo para essa vertente, quando falamos no âmbito da necessidade da protecção civil. Um solo trabalhado é um solo produtivo, é um solo que tem menos capacidade de risco. Há que olhar o solo também do ponto de vista ambiental e sustentável. Um solo ardido é um solo que se pode tornar árido e estéril. O problema das árvores, o problema do oxigénio com a falta de árvores e sobretudo de florestas, a estrita necessidade de descarbonização no âmbito das alterações climáticas. A título de informação Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto é um sinal da importância dada à valorização dos solos.

Um terreno que não é limpo é um risco maior, e desvaloriza o terreno do vizinho.

Conforme (Lobo, Vol. II, 2019), no ordenamento e território a título de “as especificidades das falhas de mercado no mercado fundiário”, refere “contudo, além das falências genéticas sentidas no lado da oferta fundiária e da evidente informação assimétrica nos mecanismos de formação de preços, ocorrem outros fenómenos económicos disruptivos decorrentes da especial interacção entre os diversos agentes no mercado urbanístico. Assim, poderão ocorrer exterioridades significativas nestes mercados que, ao não serem interiorizadas - contabilizadas enquanto custos ou proveitos

²¹¹ Lobo, Carlos Baptista – Sectores em rede: regulação para a concorrência. Lisboa: Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2008 pp. 230 e 231

na contabilidade individual do agente causador -, originarão situações subóptimas. Desta forma, quando as entidades públicas constroem uma nova ponte ou inauguram uma nova estrada, os terrenos envolventes valorizarão sem que os seus proprietários tenham realizado qualquer acção nesse sentido. Estas mais-valias (windfallgains) beneficiam proprietários individualmente considerados, embora os investimentos públicos tivessem sido efectuados à custa de toda a comunidade, justificando-se, pois, uma socialização desses ganhos (socialização das exterioridades positivas), por via da imposição de contribuições especiais.

Em sentido inverso, quando os agentes privados causam custos reflexos em outros agentes devido ao seu comportamento, torna-se essencial a sua interiorização, de forma que o custo privado marginal se equipare ao custo social marginal, eliminando-se consequentemente a exterioridade negativa. Tal justificaria, do ponto de vista urbanístico, que um imóvel degradado sustentasse uma carga tributária mais elevada por constituir um factor de desvalorização na área em redor à da sua localização. No campo florestal, um terreno não desbastado deveria ser mais onerado dado o risco acrescido que provoca ao nível de incêndios florestais”²¹².

Foi feita uma abordagem exaustiva do setor da proteção civil, apresentadas teses para poder chegar a uma conclusão, o serviço peca por existirem muitas ineficiências. Tivemos também a preocupação de apresentar até que ponto este serviço deverá ser uma entidade reguladora independente, e aí compatibilizar com a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras e a regulação de atividades de interesse económico geral.

²¹² Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. II, Op. Cit. pp. 68 e 69

Parte III – Conclusão

Insanidade é continuar a fazer o mesmo e esperar um resultado diferente.
Alice Calaprice – The Ultimate Quotable Einstein

A. Necessidade de Uma Revisão Constitucional

A primeira conclusão a que se chega é que estamos perante um novo contrato social ou a uma mudança substancial do conteúdo contrato social originário. Ao Estado pede-se um papel mais proactivo em matéria de protecção civil. Ao Estado pede-se mais em matéria do direito da protecção civil.

Ousamos chamar direito da protecção civil, tendo perfeita noção que não se trata propriamente de um ramo de direito, nem este está dotado de uma especificidade de regras, objeto e figuras e institutos próprios que para já lhes permita dar uma certa autonomia dogmática, mas nada nos impede de prever que a prazo o direito da protecção civil pela sua elevada complexidade e especificidade relativamente às especificidades de outros ramos do direito, possa ser entendido como um sub-ramo.

1- Direito Fundamental a Proteção de Pessoas e Bens

É no âmbito desta primeira conclusão sobre a necessidade de uma revisão constitucional que surgem as dúvidas. A proteção civil é um direito fundamental? Hoje estamos perante uma jurisprudência dos princípios, dentro dos quais se engloba a proteção civil, ou seja, a proteção civil é um princípio fundamental da nossa constituição no âmbito do estado de direito?

Há muito que o Tribunal Constitucional não só tem aceite como o segue a «jurisprudência dos princípios».

Será que a proteção civil se trata de um direito constitucional como um direito análogo aos direitos, liberdades e garantias mesmo que não esteja tipificado na letra da lei?

Ou será que a proteção civil é um somatório do conjunto de direitos fundamentais diferenciados já existentes como o direito à vida, o direito à integridade física ou mesmo o direito propriedade ou o direito à proteção da saúde?

Será que a proteção civil é um direito de proteção? Ou um direito de segurança? A ser esse direito fundamental, quanto se omite o socorro a uma vítima, não estamos a atentar contra essa garantia?

Ao longo do trabalho não deixamos de referir que não existe inconstitucionalidade por omissão quando o estado falha na execução de uma tarefa fundamental.

Vejamos, o percurso que o direito ao ambiente já trilhou. Será o ambiente um direito subjetivo? Responde-nos (Canotilho, 2008) “a Constituição Portuguesa de 1976, logo na sua redacção originária, incluiu o direito ao ambiente no catálogo dos direitos económicos, sociais e culturais. Independentemente da caracterização do ambiente como direito e da natureza desse direito, era inequívoco que o ‘legislador constitucional’ consagrava também o ambiente como tarefa que obrigava o Estado a adoptar medidas de protecção.” É assim a nossa Constituição 1976 “das primeiras a positivar constitucionalmente o ambiente como direito constitucional”²¹⁴. Mas será que foi positivado como direito fundamental o ambiente?

Perante estas duas premissas (“direito individual ao ambiente” ou o “ambiente como tarefa do Estado e da comunidade”)²¹⁵?

²¹⁴ Canotilho, José Joaquim Gomes Canotilho – Estudos sobre Direitos Fundamentais. 2.^a Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2008 p. 179

²¹⁵ Canotilho, José Joaquim Gomes Canotilho, 2.^a Edição, 2008, Op. Cit. p. 181

«Defender a natureza e o ambiente» é uma das tarefas fundamentais do Estado²¹⁶.

Mais esclarece (Canotilho, 2008) “no plano prático, a consideração do ambiente como tarefa ou fim normativo-constitucional consagrado implica a existência de autênticos deveres jurídicos dirigidos ao Estado e demais poderes públicos. Estes deveres jurídicos subtraem à disponibilidade do poder estadual a decisão sobre a protecção ou não protecção do ambiente. Por outras palavras: não está na livre disposição dos poderes públicos decidir se o ambiente (os elementos naturais da vida) devem ou não ser protegidos e defendidos. A imposição constitucional é clara: devem”²¹⁷!

A este respeito e porque em muito se assemelha à protecção civil se refere (Canotilho, 2008) “ao lado, ou em vez de, direito ao ambiente, alude-se a um direito à protecção do ambiente. A ideia de protecção especificamente referenciada ao ambiente significa, desde logo, que o Estado tem o dever: (1) de combater os perigos (concretos) incidentes sobre o ambiente, a fim de garantir e proteger outros direitos fundamentais imbricados com o ambiente (direito à vida, à integridade física, à saúde); (2) de proteger os cidadãos (particulares) de agressões ao ambiente e à qualidade de vida perpetradas por outros cidadãos (particulares)”²¹⁸.

Não deixando de salientar (Canotilho, 2009) “a constituição não pode deixar de ser uma constelação normativa atenta à situação do mundo político, sob pena de se transformar num “esqueleto normativo”. O que se pergunta, porém, é se o sistema normativo aberto de regras e princípios é suficiente para garantir a força normativa do estatuto do político perante eventuais deficits de legitimação e de legitimidade, ou se, para além da juridicidade, é necessário voltar a apelar para os valores éticos e morais, questionando o fundamento moral da constituição e das instituições democráticas por ela conforma”²¹⁹.

Quando Gomes Canotilho pergunta primeiro se o direito ao ambiente e depois se o direito à protecção do ambiente constitui os direitos subjetivos do cidadão, que assim ganha o poder e a faculdade de exigir ao estado uma atuação efetiva. E não está no arbitrio do Estado o «facere» ou «non facere» nos casos todos concretos. Assim também no direito da protecção civil, se trata de um direito fundamental, como indiscutivelmente um

²¹⁶ Alínea e) do art. 9.º da CPR.

²¹⁷ Canotilho, José Joaquim Gomes Canotilho, 2.ª Edição, 2008, Op. Cit. p. 181

²¹⁸ Canotilho, José Joaquim Gomes Canotilho, 2.ª Edição, 2008, Op. Cit. p. 188

²¹⁹ Canotilho, J. J. Gomes – O princípio democrático sobre a pressão dos novos esquemas regulatórios. Coimbra: Revista de Direito Público e Regulação, 2009 p. 105

direito social, mas que força do tipo de valores defendidos, dos bens a proteger e do direito de exigir a ação do Estado não deixa de haver, uma quase decalcada analogia do direito do ambiente e como direito social, nos termos apresentado por Gomes Canotilho. E neste sentido é um direito subjetivo, porque não está nas mãos do Estado, na proteção do socorro, o agir ou não agir, o «facere», ou «non facere», está vinculado ao «facere», e aqui não pode haver inconstitucionalidade por omissão, porque não se trata de normas perspectivas, de normas bandeiras, de normas que. Fixam objetivos, mas normas que fixam direitos subjetivos aos cidadãos, e neste caso muito particular da proteção civil, também há sociedade conjugada no todo. Se bem que a construção de direitos subjetivos, num conjunto, se trate da dificuldade difusa dos cidadão no todo.

Não temos qualquer dúvida que em sede de revisão constitucional, nos princípios fundamentais e tarefas fundamentais do estado b) do art.º 9 não basta aquela referência genérica aos direitos e liberdades fundamentais, mas afigura-se muito conveniente, para efeitos de reforço da proteção e garantia que se faça uma referência expressa, como tarefa fundamental do estado a «garantia da proteção civil».

A complexidade da interligação das mais diferentes ações de socorro, dos mais indiferenciados meios humanos, rodoviários e aéreos, a formação dos agentes, o ensarilhado de instituições à volta da proteção civil, seja o INEM, a ENB, a LBP, seja associações de proteção civil, as forças armadas, os municípios, as freguesias, as unidades locais de proteção civil, tudo se trata nos termos que atualmente funciona de uma grande manta de retalhos, muito mal cozida, muito interligada e sem qualquer forro. E foi ao longo deste trabalho, que nós não poupamos críticas a situações concretas de ineficiência que foram sendo descritas e evidenciadas. É no sentido de criação de um serviço de proteção civil, que possa constituir uma garantia da resposta dos socorros às situações de emergência, sejam elas de que natureza forem e, escala ou dimensão tiverem, que se entende trata-se de um direito subjetivo de exigir. Mas um direito subjetivo de exigir, como e de quem. Em primeiro lugar de um cidadão, estamos no direito à vida, à integridade física, à felicidade, como direito tão prodigamente foi neste trabalho referenciado.

E se essa situação de direito de exigir ao estado anula a ideia de inconstitucionalidade por omissão, configura também assim uma garantia.

Mas perguntamo-nos, como de resto Gomes Canotilho também o fez, relativamente ao ambiente, se este direito subjetivo não será um direito da coletividade?

A coletividade não tem personalidade jurídica, mas os cidadãos portugueses no seu conjunto nos termos constitucionais têm garantias, tem direitos e não são direitos de titulares relativamente indeterminados, são direitos reais, são direitos concretos, que aqui ganham uma dupla dimensão ou uma dupla forma, tal como o direito do ambiente, é por um lado um direito subjetivo, é por outro lado uma garantia real e efetiva, e então sem grande dificuldade podemos dizer que o direito da proteção civil é um direito fundamental, em sede de direitos, deveres económicos, sociais e culturais, e é uma garantia em sede de direitos, liberdades e garantias como sendo aplicáveis aos direitos fundamentais de natureza análoga, nos termos do art. 17.º da CRP como garantia no âmbito dos direitos, liberdades e garantias. E dá-nos particular alegria, trabalhar estes conceitos de garantia constitucional. Mas não são só as garantias criminais ou do Estado de polícia, mas são estas novas garantias como no direito do ambiente e do direito da proteção civil.

Ainda em sede de direito a constituir, e no âmbito de uma futura revisão constitucional só poderemos concluir, porque a conclusão a que chegamos resulta da própria natureza das coisas, o direito de proteção civil merece tutela direta constitucional, à semelhança do estatuto da entidade reguladora da comunicação social, ou com estatuto próprio e portanto no âmbito dos direitos sociais “o Estatuto da proteção civil será aprovado por lei da assembleia da república por maioria de dois terços” e assim dado a sua natureza e importância a autoridade nacional de emergência e proteção civil em direito a constituir seria uma lei de valor reforçado, uma vez mais deixamos claro, tratar-se apenas e só de contributos para reflexão e discussão. Temos posição para cada um dos temas e assuntos e podemos fazer a sua discussão em termos fundamentados, científicos e técnicos, independentemente do ponto de vista que cada um sustenta. E o melhor que existe num trabalho científico é começarmos numa posição e acabarmos a posição contrária.

O que aqui é posto é feito em alternativa, ou seja, o efeito pretendido é “de jure constituto” por valor reforçado, com um estatuto constitucional próprio seja por via de um estatuto próprio ou por via de lei orgânica, à discussão que vier a ser feita, ao entendimento de uma destas duas soluções, se é que a solução possa ser considerada com suficiente mérito.

2- Serviço de Interesse Económico Geral - SIEG

Qualificada a proteção civil do ponto de vista do direito constitucional, põe-se a questão de estarmos perante um serviço de interesse geral económico.

Porquê falarmos de serviço de interesse económico geral e não serviço público? Citando, (Silva, 2012) “quando nos referimos aos SIEG reportar-nos à terminologia europeia adoptada para designar os serviços que pela sua relevância no funcionamento normal da economia e na vida quotidiana dos utentes devem respeitar certas condições essenciais: continuidade, qualidade, segurança do abastecimento, igualdade de acesso, preço razoável, e aceitabilidade social, cultural e ambiental”²²⁰.

Temos assim de diferenciar nos serviços de interesse geral os que têm carácter económico dos que não o têm. Conforme (Amaral, 2015) “definição comunitária de serviços de interesse geral, que alberga tanto atividades de serviços não económicos (serviços públicos essenciais como educação, segurança e justiça) quanto os serviços de interesse económico geral (energia elétrica, transporte, saneamento, telecomunicações, etc.)”²²¹.

Antes de se concretizar o conceito de serviço de interesse económico geral, veja-se na história recente o que são serviços públicos.

A Lei n.º 23/96, de 26 de julho, criou no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais. À data foram determinados como serviços públicos essenciais: i) fornecimento de água; ii) fornecimento de energia elétrica; iii) fornecimento de gás; e iv) serviço de telefone, estatuidando o diploma como princípio geral que “o prestador do serviço deve proceder de boa fé e em conformidade com os ditames que decorram da natureza pública do serviço, tendo igualmente em conta a importância dos interesses dos utentes que se pretende proteger” e “a prestação do serviço não pode ser suspensa sem pré-aviso adequado, salvo caso fortuito ou de força maior”²²².

²²⁰ Silva, Suzana Tavares, Op. Cit. p. 820

²²¹ Amaral, Marcelo Quevedo do. Os serviços de interesse económico geral (sieg) no direito comunitário europeu. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.4, 3o quadrimestre de 2015 p. 2211

²²² Artigos 3.º e 5.º da Lei n.º 23/96 de 26 de julho, cujo é a epigrafe é “Princípio geral” e “Suspensão do fornecimento do serviço público”, respetivamente.

Por força da Lei n.º 12/2008 de 26 de fevereiro²²³, foram aditados como serviços públicos essenciais: i) fornecimento de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados; ii) serviços de comunicações eletrónicas; iii) serviços postais; iv) serviço de recolha e tratamento de águas residuais; e v) serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos.

Como já vimos, os serviços públicos eram assim definidos porque eram prestados pelo Estado, ou por entidades privadas por via de concessão pública ou estadual.

Já tivemos igualmente, oportunidade de concretizar o que se exige ao Estado. O Serviço Público pretendido para todos nós e a que custo.

Recordemos o que nos refere (Lobo, 2008) “as telecomunicações, o fornecimento de energia, a distribuição de água e os diversos sistemas de transporte constituem o instrumento de suporte vital à vida em sociedade. Se um destes sistemas não funcionar apropriadamente, a essência do bem-estar individual de cada cidadão é irremediavelmente afectada. Tendo em consideração a posição central destes sectores nas economias modernas, e a sua relevância para a definição dos níveis de bem-estar social, os organismos públicos têm, em geral, uma tendência irresistível para a definição dos termos de prestação destes serviços, na óptica da regulação qualitativa e de prestação de serviços de interesse geral”²²⁴.

Acrescentemos à discussão o que refere (Marques, et al., 2008) “existem naturalmente algumas dificuldades próprias na liberalização e abertura à concorrência dos sectores económicos qualificados como "serviços de interesse económico geral", bem como das indústrias de rede, categorias em que cabem quase todos os sectores em causa”²²⁵.

Também especificamente impõe-se definir o queremos do setor da proteção civil. Em primeira instância é nossa opinião que o sistema seja capaz de antecipar catástrofes, sinistros e outras ocorrências que possam prejudicar a vida e património de todos nós e caso não seja possível evitar o problema, um sistema que seja capaz de responder por forma a mitigar os prejuízos.

²²³ Que alterou e republicou a Lei n.º 23/96 de 26 de julho. Hoje a Lei dos serviços públicos é a Lei n.º 23/96 de 26 de julho, que criou no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais, republicada pela Lei n.º 12/2008 de 26 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 24/2008 de 02 de junho, alterada pela Lei n.º 6/2011 de 10 de Março, alterada pela Lei n.º 44/2011 de 22 de Junho, alterada pela Lei n.º 10/2013 de 28 de janeiro.

²²⁴ Lobo, Carlos Baptista, 2008, Op. Cit.p. 44

²²⁵ Marques, Maria Manuel Leitão; Moreira, Vital, Op. Cit. p. 89

Pode divergir-se no concreto e especificamente, por estarem no setor da proteção civil a emergência pré-hospital, o transporte de doentes não urgentes, o planeamento florestal ou muitas funções que nunca estiveram na esfera da proteção civil como mapeamento de riscos, a formação e instrução de bombeiros, e pode-se concluir que «o serviço de proteção civil corresponde a necessidades coletivas e é um serviço público».

Esclarecido que nos parece estar a tratar-se de ser um serviço público, é na sede de quem presta esse serviço que surgem as divergências ideológicas e doutrinárias e, com isto saber se se está ou não perante um SIEG.

Para (Moreira, et al., 2003) “outro tanto se passa com os “serviços de interesse económico geral”, que, em certo sentido são o novo nome dos antigos serviços públicos básicos (água, electricidade, telecomunicações, transportes colectivos, etc.), depois de deixarem de ser exclusivo público, e de passarem a estar entregues à actividade particular, porém com sujeição a “obrigações de serviço público” (garantia e continuidade de abastecimento, serviço universal, igualdade de condições, acessibilidade do preço, etc.)”²²⁷.

Recordemos o que nos diz (Pedro Gonçalves, 2016) “a fórmula alude a um dever ou a uma incumbência, que permanece na esfera do Estado, de “garantir” ou “assegurar” a realização de certos fins de interesse público (como, v.g., a defesa dos direitos dos cidadãos, a promoção do bem-estar, a segurança pública, o fornecimento de «serviços de interesse geral»”²²⁸.

Ainda a este respeito (Lobo, Vol. I, 2019) “tal como se encontra referido no Livro Verde sobre Serviços de Interesse Geral e no Livro Branco sobre Serviços de Interesse Geral, existe um consenso doutrinário em torno da expressão no sentido de que se refere a serviços de natureza económica aos quais as entidades públicas impõem obrigações de serviço público - ou, na nova terminologia, de serviço universal - por força de um critério de interesse geral. Neste enquadramento, as autoridades públicas dispõem de uma ampla liberdade na definição do que entendem por serviços de interesse económico geral. Hoje em dia, constitui entendimento pacífico que o conceito abrange a totalidade dos sectores em rede físicos (energia, água, telecomunicações, transportes, etc.), submetendo-os aos princípios da universalidade, da equidade, da continuidade, da adaptabilidade e da transparência. Tirando o último aspecto, que é transversal a todos, os restantes têm uma

²²⁷ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 12

²²⁸ Gonçalves, Pedro, 2016, Vol. II, Op. Cit. p. 537

génese intrinsecamente redistributiva”²²⁹. Concluindo-se que para este autor, em tese, a proteção civil é um serviço de interesse económico geral.

Para (Gonçalves, 2016) “a prossecução do interesse público assume-se, também neste âmbito, como essencial dimensão legitimadora e finalística do agir administrativo; de resto, nos termos constitucionais, a prossecução do interesse público é a ratio da Administração (cf. artigo 266.º, n.º 1, estabelecendo que a Administração Pública visa a prossecução do interesse público)”²³⁰.

Ainda a respeito desta diferenciação de serviços públicos e SIEG, e da possibilidade de os mesmos estarem abertos à prestação do serviço por privados, (Machado, 2013) “as diferenças notórias entre serviços públicos e os SIEG são: a “mercadorização” dos serviços públicos estando disponíveis no mercado por um preço; a transformação dos utentes em consumidores, e por fim, a liberdade de escolha do fornecedor dos serviços”²³¹.

Para outros, como (Marques, et al., 2008) “mais discutível é a possibilidade de empresarialização do fornecimento de bens colectivos (limpeza das ruas ou das praias, combate aos incêndios, polícia). Aqui falta uma das condições referidas, que é a da remuneração da actividade dependente das receitas, obtidas pela prestação dos serviços ou fornecimento de bens por parte dos utentes”²³², assim para esta autora a proteção civil não é um SIEG.

Assim, salvo melhor opinião, a liberdade de escolha do fornecedor do serviço não é fator para qualificação para serviço público ou como SIEG, e para isso resta-nos cingir-mo-nos à realidade. É SIEG o abastecimento de água e eu não posso escolher o meu fornecedor.

Pelo que como nos refere (Marques, et al., 2008) “nesses casos, há que garantir que o acesso à rede é assegurado a todos os operadores e consumidores em condições de igualdade, e que a remuneração da entidade gestora da rede seja adequadamente regulada de forma transparente, nomeadamente por uma entidade reguladora independente dos operadores. É o que sucede, na generalidade dos países, com a regulação da electricidade

²²⁹ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. I, Op. Cit.p.105

²³⁰ Gonçalves, Pedro, 2016, Vol. II, Op. Cit.p. 572

²³¹ Machado, Andreia, Op. Cit. p. 24

²³² Marques, Maria Manuel Leitão; Moreira, Vital, Op. Cit. p. 93

e do gás natural, por exemplo (sendo a exceção a Alemanha, que continua a resistir a essa ideia, como se viu)”²³³.

Conclui-se que estamos perante um serviço económico, um serviço aberto à concorrência, ainda que haja a necessidade de assegurar o interesse público como o acesso universal ou a qualidade dos serviços, entre outros. Como refere (Amaral, 2015) “essas noções tem a importante função de mediar os efeitos da liberalização económica e da abertura à concorrência com os objetivos comunitários de proteção ao interesse geral, público e social, assegurando o acesso universal, a qualidade dos serviços e a modicidade dos preços, evitando a geração de desigualdades regionais, sociais e a exclusão de setores vulneráveis ao acesso a serviços considerados essenciais”²³⁵.

A respeito do serviço universal e pelo facto de cada “cidadão aceder a certos serviços considerados essenciais” e “independentemente da sua localização geográfica, a um preço acessível” isto parece-nos essencial no setor da proteção civil. É necessário ter serviços de socorro nos territórios de baixa densidade, o que não significa que tenha de haver um quartel de bombeiros em cada vila ou aldeia. Concordamos como refere o (Livro Verde, 2003) que o conceito universal tem de ser dinâmico²³⁶ e flexível²³⁷ e, no nosso entendimento, tem de andar «de mãos dadas» com a coesão territorial. Escusamos assim debruçar sobre a boa governança, tendo o feito quando nos pronunciámos sobre as ineficiências do setor.

Analizada tese e contra tese, em sede de conclusões, somos do entendimento que a proteção civil é um serviço de interesse económico geral.

²³³ Marques, Maria Manuel Leitão; Moreira, Vital – A Mão Visível: Mercado e Regulação. Coimbra : Almedina, 2008 p. 90

²³⁵ Amaral, Marcelo Quevedo do, Op. Cit. p. 2211

²³⁶ Caráter dinâmico - “Garante que os requisitos de interesse geral têm em devida conta a evolução política, social, económica e tecnológica e permite que estes requisitos sejam, sempre que necessário, adaptados às necessidades dos cidadãos.” cfr Livro Verde da Comissão, Op. Cit. p. 16

²³⁷ “conceito flexível, plenamente compatível com o princípio da subsidiariedade” cfr Livro Verde da Comissão, Op. Cit. p. 17

B. Necessidade da Constituição de Uma Entidade Reguladora Para o Setor

Nos termos da segunda conclusão que acabamos de fazer, não podemos fugir “à pergunta”. E a pergunta é esta sendo o papel do Estado a do Estado regulador é necessária uma entidade reguladora independente no setor da proteção civil? Esta pergunta que deve estar nos bancos da academia (no pensamento dos académicos) e nas cadeiras da assembleia da república (inquietação dos políticos e ilustres dos representantes do povo).

Conclui-se que a proteção civil é um serviço de interesse económico geral e, havendo falhas de mercado, mas acima de tudo há falhas do Estado no que respeita à eficiência e boa administração. Havendo a necessidade de regular um setor que há muito clama por uma verdadeira autoridade com poderes efetivos de regulação nos três planos: i) normativo; ii) executivo; e iii) judicial.

A Lei-Quadro das Entidades Reguladoras refere no artigo primeiro “A presente lei-quadro estabelece os **princípios e as normas** por que se regem as entidades administrativas independentes com funções de regulação e de promoção e defesa da concorrência respeitantes às **atividades económicas dos setores privado, público, cooperativo e social**, doravante e para efeitos da presente lei-quadro designadas por entidades reguladoras”.²⁴¹

A atividade da proteção civil deve ser assumida como o é, uma atividade de mercado, que também ela carece de inovação. Esses três pontos: i) atividade de mercado, ii) carece de inovação e iii) eficiência e eficácia.

Ainda nesta sede de conclusões e neste número quando nos referidos no âmbito das entidades reguladores que está em apreciação, foi dado o exemplo da necessidade de maior inovação. E há um exemplo que gostaríamos de dar pela sua plasticidade e cujo a viabilidade existe atualmente. Eventualmente passará de futuro, ao invés e como tradicionalmente se faz hoje «ligar o 117» para comunicar um incêndio, passará por enviar uma fotografia tirada por telemóvel, que permite ao operador que esteja do outro lado aferir o ponto de situação, ou mesmo filmar e enviar o vídeo ou até fazer a transmissão em direto por um canal próprio. Com essa imagem ou vídeo vai a georreferenciação do local da ocorrência facilitando assim a chegada dos meios ao chamado teatro de operações. Podemos ser cada um nós como cidadão ser uma câmara de videovigilância? Seguramente que sim.

A proteção civil é uma área transversal, tal como aconteceu inicialmente com a

²⁴¹ Sublinhado e em negrito nossos

fiscalidade, (Lobo, Vol. I, 2019), “não existe nenhuma outra área científica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa que assente estruturalmente neste modelo de construção em rede, não chamando para si quaisquer exclusivos de análise em sede dogmática (relembre-se, por exemplo, o conceito adoptado nesta Faculdade da característica de subsidiariedade do Direito Fiscal perante os restantes ramos do Direito), mas desenvolvendo a sua actividade em colaboração com todas as restantes áreas científicas, fornecendo-lhes de forma totalmente disponível um arsenal suplementar que naturalmente não lhes estaria disponível: a munição económica e financeira que, como sabemos, é cada vez mais relevante no mundo de hoje”²⁴⁴.

Portanto e seguindo a linha de raciocínio do autor que acabou de ser citado a proteção civil, vai desde a engenharia do ordenamento do território, à medicina na emergência médica, à floresta, à engenharia da proteção civil, ao direito e teorias da organização, ao direito da concorrência, direito do ambiente e da proteção dos animais, direito económico, ao direito administrativo, ao direito criminal, ao direito civil (vejam-se as figuras do estado de necessidade ou do abuso de direito já referidos neste trabalho) e ao direito constitucional e não estamos a ser exaustivos.

Não podemos de maneira nenhuma dissociar a proteção civil do ambiente, assente em suas novas nomenclaturas de sustentabilidade e risco, escassez de recursos, ordenamento do território também esta a título demonstrativo.

Questiona-se se no domínio da proteção civil e estamos em sede de conclusões de eventual necessidade ou não de uma entidade reguladora independente se não estaremos perante ao que o (Ferreira, 2009) refere em face constelações complexas de regulação, nomeadamente e acrescentamos nós especificamente nesta temática no que respeita à coordenação dos agentes de proteção civil e “num outro plano, a utilização de instrumentos - de grau mais ou menos impositivo - pelas autoridades reguladoras pode ainda ser combinada com a interacção entre essa esfera pública e uma esfera privada de intenção reguladora na actividade económica (mediante associações ou parcerias com entidades privadas chamadas a colaborar no desenvolvimento da função reguladora e originando o que alguns autores denominam como constelações complexas de regulação)”²⁴⁵.

²⁴⁴ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. I, Op. Cit., p. 8

²⁴⁵ Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo, Op. Cit. p. 35

1- Regular a Atividade / Regulador - Regulado

Na proteção civil a necessidade de uma entidade reguladora independente não se prende diretamente com a abertura à concorrência, ou a necessidade de preencher falhas de mercado, à semelhança do que acontece em outras áreas, embora com uma complexidade temática diferenciada como a comunicação social, há outros valores a salvaguardar, conforme refere (Simões, 2009) “assim, ao invés do que acontece em outros sectores, em que as principais razões justificativas da regulação são a criação da concorrência e a prestação de um serviço público ou, segundo a terminologia comunitária, um serviço de interesse económico geral, no sector da comunicação social a intervenção pública visa, como se referiu, um conjunto intrincado de fins como a salvaguarda dos princípios constitucionais - a liberdade de expressão e informação, a liberdade de imprensa e a liberdade e independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e o poder económico, a garantia do pluralismo -, bem como a tutela de determinados interesses como os dos menores, a garantia de um serviço público com fins diversos como a formação cívica e cultural, a informação, o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política, e ainda a promoção de bens considerados de mérito atenta a salvaguarda da diversidade cultural, ao nível comunitário e ao nível nacional”²⁴⁶.

Apreciamos com particular interesse técnico e científico a sistematização feita por (Simões, 2009) que de resto perfilhamos sobre regular os media numa época de transição do leasing back para ao leasing forward e foi transcrita porque se adequa muito ao setor da proteção civil, quando se refere “sobre os principais aspetos da regulação do setor da comunicação social ou dos média:

- a) o acesso ao mercado;
- b) as questões objeto de regulação no âmbito da atividade do setor;
- c) os regimes da concorrência e da propriedade;
- d) o serviço público;
- e) o regime de incentivos;”

Mas se o direito económico se baseia na intervenção do Estado pela figura do novo «Estado regulador» justificado pelas falhas de mercado, o direito processual

²⁴⁶ Simões, Tânia Cardoso – Regular os Media numa Época de Transição do Leaning Back para o Leaning Forward. Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo – Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?. Coimbra: Almedina, 2009 p. 578

administrativo justifica sua intervenção pela necessidade do chamamento dos «expertises» na regulamentação, na administração, na fiscalização.

Chamar os expertises na concepção do sistema e ao processo de decisão com vista à eficiência e eficácia.

O que aqui temos e já foi referenciado neste trabalho é o sistema em rede e o que a entidade independente deveria regular. Já foi amplamente referido e não vamos fazer mais referências. No entanto, não poderemos deixar de repetir que do ponto de vista do conceito económico, que para se efetivar a coesão territorial, terá de haver redistribuição, não apenas redistribuição económica, mas de meios. Essa redistribuição obriga à existência de redes.

Na cartografia de risco, a necessidade de mudar itens, rácios e matrizes. E como foi também já no decurso do trabalho dito, com a ANEPC gasta-se dinheiro, utilizam-se recursos e não existe eficácia, falha na eficiência e falha no controlo. Não há controlo, não há fiscalização, o dinheiro não vai para onde deve ir, porque deveria de haver controlo? Falha e em muito na análise dos risco.

Quanto à rede? A rede hoje passa pelas NUT'S, uma nova organização do território. Essa organização é a Comunidade Intermunicipal, então compreende-se a razão de a nova Lei Orgânica da ANEPC ter colocado as estruturas de comandos nesta distribuição administrativa do território²⁵⁰.

Falhas do Governo ou falhas do sistema? Porquê? ou como (Lobo, Vol. I, 2019) “o que se passa?” onde o mesmo refere “a desorganização urbanística em Portugal e o ineficiente ordenamento do território são factores estruturais no nosso país. Porém, estamos dotados, teoricamente, dos melhores instrumentos administrativos e legislativos disponíveis. Contudo, as florestas ardem de forma violenta, e a qualidade urbanística não melhora, independentemente dos elevados investimentos em infra-estruturação realizados. O que se passa”²⁵¹?

Só por isto, só por estas realidades elencadas já haveria e em muito a necessidade

²⁵⁰ Os governos civis acabaram. A organização do território deixou de estar assente em distritos e passou pelas NUT'S, regiões (CCDR) e comunidades intermunicipais. Também o setor da proteção civil tem de se adaptar e modernizar nesse aspeto. Não nos cabe, nesta sede, pronunciar sobre a boa ou má distribuição de zonas, no entanto, há que reconhecer para uma melhor eficaz intervenção que haja harmonia e coerência na estrutura de intervenção, distribuição política e administrativa, e comandamento. Sendo o responsável pela proteção civil em cada território o presidente da câmara e do ponto de vista operação o coordenador municipal, não pode o seu superior político e operacional estar em outras estruturas funcionalmente diferentes gerando falhas na respetiva cadeia/linha hierárquica. O interesse geral assim o obriga.

²⁵¹ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. I, Op. Cit.p. 111

de uma entidades reguladora.

Mas para que haja regulação é necessário separar o regulado do regulador. Não nos iremos debruçar sobre a figura jurídica do regulado, no entanto, e à semelhança do que aconteceu já em Portugal há várias possibilidades, desde logo manter-se uma direção geral como hoje acontece no domínio da saúde, ou mesmo através de da criação de um instituto como hoje acontece com a Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais²⁵².

No corpo deste trabalho fomos muito críticos nas mais diferentes situações em que nos deparamos com duplicações de funções no serviço emergência e proteção civil entre entidade reguladora e entidade regulada, numa confusão de competências na mesma entidade ou nos mesmos órgãos. Aqui e ali, mas com profusão, foi feita a critica.

Mas muitos outros exemplos podiam ser chamados à colação: i) pela falta de sinergias entre as entidades; ii) por não haver entidade que verdadeiramente regule o setor, com poderes regulatórios; iii) da necessidade de transparência nos procedimentos e medidas implementadas; e iv) os especialistas não serem chamados a tomar parte do processo de decisão.

Fazemos em sede de anexo no ponto **“Critérios e exemplos da Ineficiência do Atual Sistema” do Anexo IV** a listagem não completamente, mas muito exaustiva das situações que existem, no âmbito do serviço de proteção civil, no entanto, ressalva-se que não se indicou para qual a natureza da entidade regulada deveria ir, face à dificuldade de inventariar entidades que não existem.

Estamos perante a segunda conclusão. Não há necessidade de uma revisão constitucional para que a proteção civil possa ser objeto de regulação numa entidade administrativa independente.

Conclui-se, acrescentado pelo que foi explanado quanto à necessidade da lei de valor reforçado que a entidade reguladora deveria ser criada por lei da Assembleia da República, por lei de valor reforçado.

²⁵² Decreto-Lei n.º 12/2008, de 16 de fevereiro – Cria a Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P.

2- Expertises

A regra da legitimidade democrática “cedeu” à regra do “saber”²⁵⁴.

Mais refere (Cardona, 2014) “e neste domínio que, a nosso ver, se centram as explicações em torno do “saber” e do “conhecimento” dos experts que, nos termos da lei, fundamentam o exercício das diversas competências das entidades”²⁵⁵.

Quanto à necessidade dos «expertises» na definição das políticas da emergência e da proteção civil, torna-se cada vez evidente, mais uma exigência.

Quando nos referimos a «expertises» não significa exclusivamente chamar engenheiros da proteção civil, mas os urbanistas os paisagistas, os engenheiro agrícolas, os engenheiros florestais, os economistas, os gestores, os juristas, que com visões muito setoriais se podem multidisciplinarmente articular, conjugar visões limitadas para uma visão muito mais ampla das definições das estratégias, das definições das políticas e sua concretização. Também e ainda chamar os expertises incluiu, chamar os médicos, os enfermeiros, os técnicos especialistas no socorro nas suas mais variadas vertentes e, muitos outros que podem contribuir para o enriquecimento da atividade, quer pelos conhecimentos acumulados, quer na concepção das políticas e estratégias que beneficia e muito eficiência e eficácia.

A credibilidade do setor conquista-se pela confiança. Pela obtenção de resultados satisfatórios. E isso só é possível chamando os melhores dos melhores.

Este envolvimento dos especialistas não significa de modo algum que uma entidade reguladora do setor vai contratar um conjunto vasto de técnicos especialistas em todas as áreas em que atua. Este envolvimento efetiva-se através das ferramentas jurídicas que uma entidade reguladora independente tem ao seu dispor, desde a sua constituição com expertises até ao simples mecanismo de chamar os regulados a participar na elaboração de normas regulamentares, evidenciando independente, neutralidade e a transparência dos atores e, consequentemente o bem-estar social do cidadão. Assegurar a garantia da felicidade e do bem estar do cidadão passa neste setor pela prestação do socorro em tempo útil e, com um mínimo de competência que o cidadão, tem o direito de exigir como direito subjetivo em que esta garantia se materializa e fundamenta.

²⁵⁴ Cfr. Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit., p. 5

²⁵⁵ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit. p. 303

3- Accountability

Uma das questões mais debatidas na doutrina tem a ver com o facto de as entidades administrativas independentes serem como o próprio nome indica, «independentes» do poder político. É o poder político que é legitimado democraticamente para o exercício das funções de governar. É essa a regra da democracia.

Resume-nos (Marques, et al., 2008) “num sistema de governo de natureza parlamentar o Governo é responsável perante o parlamento pela sua própria actividade e pela condução da Administração Pública. O Governo não pode porém ser chamado a responder pelos organismos que, por força da Constituição ou da Lei, dispõem de grande independência no exercício das suas funções, sem que o Governo possa demitir os seus membros nem endereçar-lhes recomendações ou diretrizes, nem revogar ou alterar as suas decisões (que só são impugnáveis perante os tribunais por motivo de ilegalidade, não pelo seu eventual desacerto ou inoportunidade). Por isso, às entidades reguladoras independentes coloca-se evidentemente um problema de "accountability" democrática, visto que não respondem perante nenhum órgão do poder democraticamente legitimado, nem perante o Governo nem perante o parlamento”²⁵⁶.

Então o que é que concorre para que possa haver esta exceção que cada vez é mais generalizada, tendo-se alargado o âmbito dos setores aplicáveis, quer no direito interno, quer no direito europeu?

A necessidade de independência do poder político e o chamar à entidade reguladora os expertises.

Refere (Amaral, Vol. I, 2015) “um órgão de controlo, para ser eficaz, tem de ser qualitativamente diferente dos órgãos controlados. E também alguns serviços de gestão administrativa, apesar da sua função instrumental, têm que ter alguma independência relativamente aos outros órgãos e departamentos que servem”²⁵⁷.

Mas a falta dessa chamada «legitimidade democrática» é assegurada através da accountability?

Para (Moreira, et al., 2003) “a solução deve assentar num compromisso equilibrado entre a exigência de manter a independência das AAI em relação ao "jogo político" e, simultaneamente, evitar que se criem corpos administrativos absolutamente

²⁵⁶ Marques, Maria Manuel Leitão; Moreira, Vital – A Mão Visível: Mercado e Regulação. Coimbra : Almedina, 2008 p. 198

²⁵⁷ Amaral, Diogo Freitas, 2015, Op. Cit. p. 246

separados do Executivo e que não respondem de todo em todo, nem perante ninguém (a não ser perante os tribunais); pelas suas escolhas ou valorações.

Na verdade, cremos que a abertura da CRP à criação de AAI não resolve todos os problemas de ordem constitucional suscitados por estas entidades, em especial o de saber perante que instâncias do poder político respondem, para obviar ao défice de legitimação democrática de que são manifestamente acusadas”²⁵⁸.

Este accountability é hoje assegurado por diversas maneiras, onde destacamos, através do Governo, ou da Assembleia da República com o envio de relatórios anuais da atividade e contas, da atividade de regulação, da sujeição de prestação de contas a fiscalização do Tribunal de Contas, procedimentos contratuais regidos pelos requisitos de publicidade e concorrência.

Outro dos mecanismos do accountability é a independência dos seus órgãos face ao poder político, mas também face aos regulados com a correspondente responsabilização. A democracia efetiva-se pela legitimidade democrática, mas também pela transparência.

²⁵⁸ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 251

4- Participação no Processo de Decisão (Prevenção e Planeamento)

Mais vale um grama de prevenção do que um kilo de tratamento.
Provérbio popular

Falamos agora da abordagem preventiva para a mitigação de riscos.

A vantagem das entidades reguladoras está aqui consubstancializada na possibilidade do chamamento dos interesses ao processo de regulamentação das atividades, conforme refere (Moniz, 2016) “já quanto aos regulamentos das administrações independentes se afigurará determinante, para além da apreciação pública, a subordinação a uma espécie de audiência das entidades ligadas ao setor de atividade”²⁵⁹.

Já tivemos ensejo em nos pronunciar, em sede de implementação da participação, sobre a necessidade de chamar os «expertises» e os regulados à atividade da proteção civil.

A participação no processo de decisão afigura-se e é essencial no enriquecimento da mesma, mas também na partilha de responsabilidades.

Tendo dividido a atividade da proteção civil em três momentos (planeamento, prevenção e, prestação do serviço de socorro), cabe no primeiro momento e portanto no planeamento a identificação de riscos e elaboração de cartas e planos das atividades mais relevantes, tanto mais, que foi objeto de salvaguarda constitucional.

A própria constituição na parte II, “organização económica”, título II “planos”, no art. 90.º “Objetivos dos planos” refere “Os planos de desenvolvimento económico e social têm por objetivo promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de setores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas sociais, educativa e cultura, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português”²⁶⁰.

A intervenção do Estado faz-se muito por indicar objetivos para o crescimento de certas atividades, desenvolvimento de certas regiões, investimentos de vários tipos, e conjugando com os investimento públicos, definir o que se pretende para os próximos 5 ou 10 anos (para a década).

²⁵⁹ Moniz, Ana Raquel Gonçalves – Estudos sobre os Regulamentos Administrativos. 2.ª Edição, Coimbra: Almedina, 2016 p. 26

²⁶⁰ Constituição da República Portuguesa. Sublinhado nosso.

Hoje, no âmbito da emergência e proteção civil, existem vários planos, no entanto, a sua articulação e esquematização não é feita, nem tão pouco o seu cumprimento é aferido.

Mais uma vez, os incêndios florestais de 2017, foram infelizmente o expoente da falta de fiscalização e articulação dos planos.

Como referimos, o chamamento os diversos atores a participar na elaboração e concretização dos planos, cartas de risco e, demais documentação, permite também a efetivação do accountability, da transparência e da democraticidade.

Prevenção e planeamento enquadram-se assim na Estratégia Nacional para um Proteção Civil preventiva, definida pelo Governo na (Resolução de Conselho de Ministros n.º 160/2017). Salientamos que faz parte da mesma a “governança na gestão de riscos”, “melhorar os seu conhecimento”, “estabelecer estratégias para a redução dos riscos”, “melhorar a preparação face à ocorrência de riscos”, são tarefas relevantes, mas com eficácia diminuída caso não se concretizem na operacionalização do respetivo objetivo estratégico – como não poderia deixar de ser a participação dos cidadãos, conforme refere (Resolução de Conselho de Ministros) “envolver os cidadãos no conhecimento dos riscos: O conhecimento dos riscos com que os cidadãos coabitam e da melhor forma que estes podem utilizar para se preparar (incluindo a correta interpretação dos sinais de aviso e a adoção de condutas de auto-proteção adequadas) constitui uma ferramenta indispensável para a minimização dos efeitos de acidentes graves e catástrofes. Neste particular, as crianças e jovens constituem-se como grupo-alvo a privilegiar no quadro dessa consciencialização, contribuindo de forma sustentada para a promoção e interiorização de uma cultura de segurança”²⁶¹.

A participação do cidadão no conhecimento do risco é essencial, mas que deve ser acompanhada do conhecimento dos planos e de medidas de atuação, onde se inclui «medidas de auto-proteção».

²⁶¹ Resolução de Conselho de Ministros n.º 160/2017. D.R. I Série A. 208 (2017-10-30) 5823

5- Poderes

As entidades administrativas independentes têm três poderes: i) «para-normativo»; ii) «para-executivo»; e iii) «para-jurisdicional».

Para (Ferreira, 2009) “de qualquer modo, podem, em geral, ser cumulativamente atribuídos a essas autoridades reguladoras, três tipos de poderes públicos, compreendendo manifestações de (i) poder normativo (encerrando, em certos casos, funções quase legislativas), (ii) formas de poder executivo e (iii) formas do que pode com propriedade ser caracterizado como um poder parajudicial”²⁶².

Para se tratar de uma autoridade de regulação há assim que introduzir verdadeiros poderes normativos como são os poderes regulamentares. Definir, mediante regulamento as regras necessárias das intervenções. O poder regulamentar e, face ao novo Código de Procedimento Administrativo assume um papel importante na atividade administrativa. A esse respeito (Correia, 2016) “ao invés do que sucedia com a disciplina constante do Código do Procedimento Administrativo de 1991- que dedicava poucas disposições ao procedimento dirigido à emissão de regulamentos -, o Código de Procedimento Administrativo de 2015, dando cumprimento às exigências constitucionais do princípio da procedimentalização da atividade administrativa, veio estabelecer, com algum detalhe, nos arts. 97.º e segs., um regime geral de procedimento regulamentar. Note-se que a adoção de uma procedimentalização aberta no âmbito da emissão de regulamentos administrativos passou a compreender o cumprimento de atos e formalidades obrigatórias relativas à manifestação e execução da vontade dos órgãos administrativos com competência regulamentar”²⁶³.

Outro dos poderes necessários é o poder de supervisão, ou seja, tem de competir à autoridade nacional, entidade reguladora do setor, licenciar, certificar, autorizar e aprovar as atividades e os procedimentos, as organizações, as infra-estruturas e equipamentos (quando aplicável) para o setor da proteção civil. Podemos também para este poder de supervisão usar uma expressão simplista que o abrange, como «requisitos de funcionamento».

Não menos importante e, que peca no setor da proteção civil por ineficiência, trata-se dos poderes de fiscalização.

²⁶² Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo, Op. Cit. p. 31

²⁶³ Correia, Jorge Alves; Vicente, S. Conceição – Regulamentos e ponderação de custos e benefícios (art. 99.º do CPA): âmbito e metodologia. Braga: Cadernos de Justiça Administrativa, 2016 p. 3

Na essência é garantir a aplicação e fiscalização das leis, regulamentos, diretivas, ordens operacionais e, demais instruções. E dentro deste conceito de fiscalização/avaliação há ainda que dotar a entidade de poderes de inspeção, de auditoria, sancionatórios e aplicação de medidas cautelares.

Este trabalho não pode ser feito isoladamente ou por uma entidade sem os poderes efetivos de uma entidade reguladora. A criação de redes, o trabalho em rede, o desenvolvimento tecnológico e os métodos de organização e gestão que se desenvolvem com uma rapidez alucinante e subjacentes aos tempos da globalização são neste particular fundamentais e exigem permanente inovação e formação continua.

A importância em termos práticos não se discute, mas o cumprimento da exigência da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, obrigam a atribuição de poderes de autoridade às entidades criadas, bem como o dever de colaboração com a autoridade da concorrência, já que estamos no âmbito de uma regulação económica. Que é necessário a defesa dos direitos dos cidadãos, mas cuja que essa efetivação possa ser feita também através da promoção e defesa da concorrência.

Por fim, a resolução alternativa e conflitos e o recurso à arbitragem no âmbito do setor da proteção civil, não tem sido muito aborda, nem tão pouco muito desenvolvida, mas a nosso ver deverá ser objetivo de muita análise e reflexão em sede de poderes, atribuições e competências. Foi já visto e descrito em sede de ineficiências a quantidade de fatores que concorrem ou podem concorrer para a ineficácia. O recurso a uma resolução de conflitos extrajudicial parece-nos saudável para o setor.

Só assim, cremos nós, será possível ter uma entidade reguladora independente forte no setor da emergência e proteção civil, capaz de responder às exigências dos nossos dias.

C. Criação de Um Novo Agente de Proteção Civil “o Cidadão”

A criação de uma entidade reguladora para o setor, não obstante as melhorias que seguramente irá trazer e conforme já referido, carece a nosso ver de algumas medidas adicionais que beneficiariam em muito o setor da proteção civil e, a sempre «procura da felicidade de cada um de nós busca alcançar». É o direito à vida, à liberdade e à felicidade que sempre cada um de nós procura alcançar

É nesta mudança de paradigma, de um novo contrato social ou numa transição do contrato social de Rousseau da coesão territorial, da sustentabilidade e da proximidade que urge implementar como agente de proteção civil «o cidadão».

Dizem uns: «mas afinal o que sabes sobre isso?» Outros perguntam: «mas porquê estabelecer um nível de proteção civil institucionalizada na criação de um agente de proteção civil “cidadão”»? Ainda outros, que são os sábios, estes «não fazem perguntas». E estes limitam-se ao silêncio inteligente, porque o silêncio ensurdecedor leva-nos a todos a uma autorreflexão: «mas se no plano da concretização é claramente estabelecido e dito que é o homem e a comunidade, porque agora se enfatiza a necessidade da criação no plano da figura jurídica da pessoa singular o “cidadão”»?

O cidadão dotado de personalidade e capacidade jurídica «é aquele que pode aprender, é o ser dotado de inteligência que inova, que cria, é que pode ser pró-ativo» e por essas razões deve ter a responsabilidade de contribuir para o seu bem-estar e, assim também poder alcançar a sua felicidade. E mais é o cidadão que está no centro das ameaças e, dos riscos que a proteção civil previne, mitiga, evita e combate.

É assim que num setor bastante sensível urge agora fazer mais uma mudança de fundo. E é há educação do cidadão que nos referimos.

Outra... mais uma... e na senda do cidadão enquanto agente de proteção civil, a pessoa que aprende a ser um agente de proteção civil... uma aprendizagem no dia a dia, mas com base na introdução de princípios, conceitos e métodos na escola, através do sistema educativo. A título exemplificativo será a implementação de comportamentos que respeitem as hoje designadas medidas de auto-proteção, mas não só.

Todos estes passos «step by step» levam-nos a uma participação ativa em caso de sinistro ou catástrofe.

Quer na parte I, quer na parte II, ocupámo-nos no plano da concretização de conceitos com o princípio da unidade de ação do estado plasmado na Constituição e com os conceitos de neutralidade e do direito de participação quer ao nível da tomada de

decisão, quer ao nível do cidadão ter um papel ativo no setor, concluindo-se aqui da necessidade do mesmo ser um agente de proteção civil.

A narrativa de proteção civil deverá passar forçosamente pela criação do agente de proteção civil o «cidadão». O cidadão é o «consumidor» do serviço de proteção civil, mas é, ou poderá ser, também um prestador. O primeiro prestador do serviço. Sabemos e já referenciámos que à prestação do serviço de proteção civil está subjacente o princípio de ação rápida. Essa ação rápida traduz-se pela proximidade da sua prestação. Qualquer um de nós, está ou pode estar, mais perto da ocorrência, seja ela qual e onde for.

Hoje, praticamente toda a população faz-se acompanhar de um telemóvel «smartphone». Quem melhor então para identificar o risco ou a ocorrência de um sinistro e comunicá-lo adequadamente e em tempo útil. Há que aliar as novas tecnologias à realidade. A realidade passa por reconhecer esta dicotomia entre pessoas e território, que são a base e o fim da intervenção da proteção civil.

Por outro lado, o «agente de proteção civil» deverá estar preparado para agir, ou saber agir no caso de se tratar o próprio «consumidor do serviço». Em caso de incêndio o que devo fazer? Em caso de acidente rodoviário o que devo fazer? E assim sucessivamente.

1- Educação (Ensinar Para Salvar)

(Enem 2013) Até hoje admitia-se que nosso conhecimento se devia regular pelos objetos; porém todas as tentativas para descobrir, mediante conceitos, algo que ampliasse nosso conhecimento, malogravam-se com esse pressuposto. Tentemos, pois, uma vez, experimentar se não se resolverão melhor as tarefas da metafísica, admitindo que os objetos se deveriam regular pelo nosso conhecimento.

KANT, I. *Crítica da Razão Pura*. Lisboa: Calouste-Gulbenkian, 1994 (adaptado)

É importante ter um desfibrilhador em cada complexo desportivo, em cada escola, em cada edifício público, mas mais importante é «saber ligar o 112». É importante ter os dois e trabalhar para ter os dois. Mas se economicamente tiver de fazer escolhas priorizo o segundo ao primeiro.

O curso de primeiros socorros deveria de fazer parte dos currículos escolares.

Todos queremos o melhor para os nossos filhos, pais, avós, netos, irmãos, sobrinhos, tios, cônjuges e poderíamos entrar na linha ascendente, descendente e colateral até ao grau do humanamente possível.

Mas o conhecimento pode e salva vidas. Não retirar um objeto empalado ou saber fazer manobras de reanimação até chegar o desfibrilhador ou uma ambulância pode ser fundamental. A diferença que se situa entre a vida e a morte.

O saber utilizar um extintor ou até que tipo de extintor. Uma coisa tão básica como num acidente de viação desligar o motor do carro, ou num fogo em uma fábrica desligar o quadro elétrico até chegarem os bombeiros podem ser ações básicas, mas de uma importância única.

É a Lei de Bases da Proteção Civil²⁶⁴, que no seu artigo 7.º n.º 3 refere “Os programas de ensino, nos seus diversos graus, devem incluir, na área de formação cívica, matérias de proteção civil e auto-proteção, com a finalidade de difundir conhecimentos práticos e regras de comportamento a adotar no caso de acidente grave ou catástrofe.”

No nosso entender este preceito legal deveria ter ido mais longe e não limitar os programas de ensino aos comportamentos a adotar no caso de acidente grave ou catástrofe, alargando-os à formação da natureza, meios e fins da proteção civil, acentuando-se algumas matérias como os primeiros socorros ou em matéria de auto-proteção. Por outro lado, esta norma poderia e deveria incluir mesmo unidades curriculares em matéria de proteção civil.

²⁶⁴ Lei n.º 27/2006, de 3 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto

É aqui em sede de conclusão que nos referimos à necessidade de haver uma oferta educativa e formativa de matriz pública ao cidadão. Não podemos deixar à responsabilidade da Escola Nacional de Bombeiros ou de escolas, politécnicos ou universidades que o pretendam fazer. A formação do cidadão enquanto agente de proteção civil deveria caber à oferta curricular (currículo nacional).

O enraizar da cultura de proteção civil terá forçosamente de passar pela aquisição de competências através da escola. Assim, deveria existir uma disciplina de proteção civil durante o ensino obrigatório. Um conceito de cidadania que forçosamente passará por alterar a política pública de educação.

2- Implementação de Comportamentos Que Respeitam as Medidas de Auto-Proteção

Se este trabalho pretende não ser mais do que o «despertar dos intelectos» para a problemática da proteção civil, ser-nos-á permitido entrar um pouco e, ainda que superficialmente no campo da engenharia da proteção civil, porque e a vaidade nos permite dizer «ainda» não existe a figura do cidadão enquanto agente de proteção civil e, se como diz o ditado «de médico e louco todos temos um pouco», também todos temos um pouco de «engenheiros de proteção civil».

Hoje temos medidas de auto-proteção na legislação do urbanismo, mas deveríamos de ter medidas concretas de auto-proteção a fim de evitar os comportamentos de riscos.

Mais uma vez começamos pela indicação dos assuntos que serão excluídos de análise no presente ponto.

Não iremos identificar as medidas de auto-proteção em edifícios, ou as que concorrem para a autorização de utilização, mas antes, identificar-se a necessidade de atualizar os mecanismos para implementar um conjunto de medidas que devem ser levadas a efeitos pelos cidadãos no seu dia a dia.

O nosso ordenamento jurídico contempla um Regime Jurídico da Segurança Contra Incêndios em Edifícios²⁶⁵, que prevê, entre outras, a implementação de medidas preventivas, de medidas de intervenção que podem tomar a forma de procedimentos ou planos, elaboração de registos, formação e realização de simulacros.

Mas é necessário ir mais além, pois estas medidas acabam por ser uma especialização, do que referenciámos em sede de «educar – ensinar para salvar».

O que se pretende concluir com este ponto, é que, mais do que existir no nosso ordenamento jurídico normativo para a exigência das medidas, é necessário que o cidadão tenha conhecimento dessas medidas face à sua realidade, onde se inclui, como atrás se disse o conhecimento do risco e, como iremos abordar ainda, o conhecimento de como atuar.

Não necessitamos de ter «leis» por ter. A norma não deve existir para que o governante se possa desresponsabilizar dizendo «está na lei», mas antes para regular e

²⁶⁵ Decreto-Lei n.º 220/2008 de 12 de novembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 224/2015 de 09 e outubro – Regime Jurídico de Segurança Contra Incêndio em Edifícios

implementar comportamentos que possibilitem a vivência em sociedade e o cidadão possa conquistar a felicidade.

3- Participação Ativa Em Caso de Sinistro ou Catástrofe

O título deste ponto será assim chamado «em caso de sinistro ou catástrofe» mas como foi referenciado anteriormente no plano da qualificação dos conceitos, este setor não se resume a estas duas ocorrências, pelo que o âmbito da participação será o espectro total da concretização da proteção civil que ousámos fazer.

As recentes alterações legislativas (dos últimos dois anos) demonstram a necessidade de haver uma maior participação do cidadão na proteção civil. Já nos pronunciámos sobre a sua participação, em diversas fases. É aqui, que abordamos a necessidade de uma participação no caso da acontecerem os desvios à normalidade.

Um dos meios de participação ativa é a possibilidade, na estratégia municipal de proteção civil, serem criadas Unidades Locais de Proteção Civil²⁶⁶ que se circunscrevam ao território das freguesias, e presididas pelo Presidente da Junta. Subscrevemos o entendimento de (Amaral, Vol. I, 1998) quanto à importância do serviço prestado pelas freguesias “onde funcionam importantes serviços”, “como a sua ação tem sido crescentemente ampliada e reforçada, em particular nas áreas da educação, cultura popular e, sobretudo, assistência social. E isto é assim tanto nas freguesias rurais – que para muitos habitantes do interior são o seu único elemento de contato com a Administração Pública – como nas grandes freguesias urbanas...”²⁶⁷.

Outra medida de informação ativa, por parte das autoridades, é a mais recente medida (2019) que este Governo implementou, o Sistema Nacional de Monitorização e Comunicação de Risco, de Alerta Especial e de Aviso à População²⁶⁸, que prevê a difusão de alertas especiais e avisos de proteção civil à população, nomeadamente e destacando-se pelo seu carácter inovador, a difusão por redes de comunicações fixas ou móveis, correio eletrónico ou redes sociais.

Quer seja em resultado da queda de uma aeronave, de um desastre de comboio ou de um ato terrorista, temos de estar preparados da melhor maneira possível para agir de imediato. Todas estas ferramentas (desde o recurso aos meios tecnológicos, como a proximidade do presidente da junta) são úteis, necessárias e importantes.

²⁶⁶ Art. 43.º da Lei de Bases da Proteção Civil – Lei n.º 27/2006, de 3 de junho, com as alterações da Rectificação n.º 45/2006, de 07 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que republica o diploma

²⁶⁷ Amaral, Diogo Freitas, 1998, Vol. I, Op. Cit. p. 441

²⁶⁸ Decreto-Lei n.º 2/2019, de 11 de janeiro que institui o Instituto o Sistema Nacional de Monitorização e Comunicação de Risco, de Alerta Especial e de Aviso à População

Esta exigência feita ao Estado para que tenha uma ação imediata deve conter também em si, a iniciativa e uma participação pró-ativa de todos e cada um de nós.

Não é que se exija a cada um de nós, que em caso de incêndio possamos ir para o teatro de operações combater o fogo. Ou em caso de acidente rodoviário, nos desloquemos ao local do sinistro. Pelo contrário. Espera-se que tenhamos consciência de como proceder em cada situação. Desde «ligar o 112», e transmitir os dados de forma eficaz, ao terminar com comportamos de risco desnecessários. Em caso de sinistro ou catástrofe possamos saber como reagir da melhor maneira possível a fim de evitar prejuízos e «um mal maior».

É neste conceito de participação pró-ativa que se pergunta: «como se neutraliza o risco que falámos em sede de direito constituído»? A resposta não poderia deixar de ser «através da participação informada».

Se os agentes de proteção civil devem atuar em rede, também o cidadão, «cada um de nós», deve trabalhar nessa rede e para essa rede e, em rede a fim de podermos minimizar os riscos, mitigar os prejuízos e maximizar a eficácia do socorro e ajuda ao próximo. O setor da emergência e proteção civil é, indubitavelmente, um setor multissetorial.

Entendemos e concordamos com a analogia de (Lobo, Vol. II, 2019) ainda que possa pecar pela escassez de exemplos, “a construção de uma rede constitui a base de um aproveitamento fundiário que supera a simples auto-subsistência. Aliás, os próprios autores clássicos reconheciam que a renda fundiária dependia da proximidade às infra-estruturas de transporte que serviam as terras aráveis. Por sua vez, a cidade é o protótipo de articulação em rede. A construção de estradas, de abastecimento de água e de luz, a recolha de lixo, ou até mesmo a vivência cultural e desportiva constituem manifestações agregadas de modelos de rede. Por outro lado, a actividade comercial e industrial depende intrinsecamente das economias de aglomeração, ou de densidade. A organização em *clusters* propicia intercâmbios relacionais que optimizam os sistemas de produção, criando inovação e reduzindo custos de produção”²⁷⁰. Foi por nós pecar pela escassez de exemplos, visto que a proteção civil constitui um expoente máximo de rede, quer ao nível da administração, quer ao nível da operacionalidade, desde a prevenção, passando pelo planeamento e prestação do socorro, até o evitar a reincidência. Toda a atividade de emergência e proteção civil assenta num sistema de rede. Como refere (Lobo, 2008) “a

²⁷⁰ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. II, Op. Cit. p. 118

complementaridade constitui-se como a característica estrutural que constitui a base da «rede». Neste âmbito, a rede pode ser definida como um conjunto coerente e integrado de componentes (segmentos - «nodes» - e nós de ligação - «switches») tendo em vista a prestação de um determinado serviço (em sentido amplo). No entanto, a existência de uma rede não se confunde com a existência desarticulada de diversos segmentos e nós de ligação. Para que a complementaridade seja efectiva é necessário que os diversos componentes interajam mutuamente numa relação de intrínseca compatibilidade”²⁷¹.

Mais poderia estar o autor a falar das conetividades do sistema de emergência e proteção civil.

Quanto à pergunta que atrás se levantou quando à necessidade de se criar uma entidade reguladora para o setor da proteção civil, terceira e última conclusão, seria muito mais cómodo depois de abordada a matéria em causa concluir simplesmente por trazer para a agenda pública a discussão sobre essa necessidade.

Mas toda esta temática obriga a aforismos. Se o mestrado é em Administração, ainda que Administração Pública, concluimos que, do ponto de vista da Administração, existe a necessidade de constituir uma entidade reguladora para o setor da emergência e proteção civil.

Se o mestrado é igualmente em Direito, ainda que Direito Administrativo, concluimos que, do ponto de vista do nosso ordenamento jurídico em vigor, «sim, é possível» criar uma autoridade reguladora para o setor da emergência e proteção civil.

Concluimos com tudo isto que é possível e necessário constituir uma entidade administrativa independente, uma verdadeira autoridade reguladora para o setor da emergência e proteção civil.

²⁷¹ Lobo, Carlos Baptista, 2008, Op. Cit.pp. 31 e 32

ANEXOS

Anexo I – Proteção Civil

1- Histórico

Traçando uma linha cronológica, não querendo entrar na discussão da origem do universo ou do homem, nem como refere (Aydon, 2007) “nos cento e cinquenta mil anos da nossa história”²⁷², do estudo antropológico da antiguidade até aos tempos modernos, poderíamos começar pela vivência dos nómadas e o uso comum do fogo no seu dia a dia²⁷³. Depois a passagem aos sedentários e o controlo desde mesmo uso do fogo e o melhor domínio do meio ambiente²⁷⁴. Passando pela invenção do Estado resultante do aparecimento de aldeias e vilas.

Conforme refere (Aydon, 2007) “se tivesse sido feito um recenseamento da população por volta do ano de 1000 a.C., é provável que se tivesse obtido um resultado próximo dos 120 milhões. Mais de metade vivia em quatro regiões de povoamento agrícola sedentário. Essas quatro regiões, cada uma delas com cerca de 20 milhões, eram: 1. China; 2. Subcontinente indiano; 3. Egipto, Crescente Fértil e Irão; 4. Europa”²⁷⁵.

Do aparecimento de aldeias e cidades, entrando na época do Mundo dos Gregos conforme refere (Aydon, 2007) “na palavra – polis – com que descreviam as comunidades de que eram cidadãos. Polis (poleis no plural) traduz-se em geral por «cidade-estado», mas a tradução na abarca a essência de que a palavra grega queria dizer. Para os respectivos cidadãos, a polis não era a cidade e os seus arredores; era o corpo de cidadão que decidia colectivamente como a comunidade deveria ser governada”²⁷⁶.

Nesta configuração de cidades verificamos a preocupação já existente da saúde e da catástrofe. Depois em Roma (Império Romano), a preocupação da constituição de

²⁷² Título da obra de Aydon, Cyril – Breve História da Humanidade: Cento e Cinquenta Mil Anos da Nossa História. 1.^a Edição, Lisboa. 2010, ISBN 978-989-616-314-3 Obra Original: The Story of Man – an Introduction to 150,000 Years of Human History. Constable, 2007

²⁷³ (Aydon, 2007, pp. 27 e 28 “Tinham um grande conhecimento acumulado, muito dele – como o uso do fogo – herdado dos seus antepassados pré-humanos”

²⁷⁴ (Aydon, 2007, pp. 53, 54, 63 e 64) “Quando os nómadas começaram a encontrar outros bandos duas ou três vezes por mês, em vez de duas ou três vezes por ano, o ritmo de difusão de novas tecnologias disparou. Quanto o modo de vida dos recolectores nómadas podia permanecer quase inalterado durante centenas, ou mesmo milhares de anos, as comunidades de agricultores sedentários foram apanhadas num processo de mudança contínua.” e “À medida que os seres humanos iam melhorando a capacidade para explorar e dominar o meio ambiente, a população ia aumentando.”

²⁷⁵ Aydon, Cyril – Breve História da Humanidade: Cento e Cinquenta Mil Anos da Nossa História. 1.^a Edição, Lisboa. 2010, p. 89

²⁷⁶ Aydon, Cyril, Op. Cit. p. 102

cidade, conforme refere (Monteiro, 2010) “a domus romana, tal como aliás a casa grega, era de facto uma casa «cega», quase sem janelas abertas para o exterior, e organizada em torno de um pátio central aberto – o átrio – através do qual a casa recebia o ar e a luz indispensáveis à vida doméstica, e até mesmo a água, através de um engenhoso sistema de captação de águas pluviais”²⁷⁷, salientando desde logo na sua construção nas insula (edifício de elevada dimensão) as preocupações do risco de incêndio e derrocadas “além dos incómodos provocados pela sua excessiva altura, numa época que não existiam elevadores ou quaisquer outros meios mecânicos de ascensão, as insulae eram mal construídas e mal conservadas, estando permanentemente expostas aos riscos de incêndio e de derrocada”²⁷⁸.

A preocupação da segurança ficou registada desde logo na Lei das XII Tábuas, conforme refere (Monteiro, 2010) “a Lei das XII Tábuas impunha a cada proprietário que guardasse um espaço livre de dois pés e meio em torno da sua habitação, formando assim na sua totalidade um espaço livre entre elas de cinco pés, que era designado por *ambitus*. [...] o *ambitus* constituía uma verdadeira e própria limitação de interesse público ou social ao direito de propriedade, na medida em que era estabelecido fundamentalmente para facilitar a circulação e a passagem dos vizinhos, evitar incêndios e facilitar o escoamento das águas pluviais e domésticas”²⁷⁹.

Foi aliás, o Imperador César Augusto criou o primeiro Corpo de Bombeiros em de 22 a.C.. O Império Romano é rico em referências ao conceito de proteção civil seja no auxílio às calamidades ou no que respeita à prevenção, fazemos referencia a duas referências de (Monteiro, 2010) “Nero, além destas preocupações, que se mantinham actuais no seu consulado, teve de empreender a tarefa de reconstrução da cidade, parcialmente destruída em 63 d.C. por um incêndio de grandes proporções, tendo sido por isso responsável por um número significativo de medidas de ordem pública restritivas da liberdade de edificar dos proprietários” e “A mesma preocupação com a prevenção de incêndios terá estado também na origem da limitação imposta pelo Imperador Trajano, que reduziu o limite de altura das edificações para 60 pés (17,76 m)”²⁸⁰.

Conforme refere igualmente (Monteiro, 2010) ao longo da história houve a preocupação da segurança e proteção contra incêndio, destacando-se: i) o Código

²⁷⁷ Monteiro, Claudio – O Domínio da Cidade: A propriedade á prova do Direito do Urbanismo. Lisboa: Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2010. p. 43

²⁷⁸ Monteiro, Claudio, Op. Cit.p. 46

²⁷⁹ Monteiro, Claudio, Op. Cit.P. 46 e 47

²⁸⁰ Monteiro, Claudio, Op. Cit.p. 66

Teodosiano “um conjunto significativo de restrições dessa natureza, ditadas tanto por razões de segurança e protecção contra incêndios, como por razões de estética urbana, pode ser encontrado no Código Teodosiano, uma compilação de leis imperiais dos séculos IV e V d.C. mandada elaborar pelo Imperador Teodósio II, onde se destaca uma constituição dos Imperadores Arcádio, Honório e Teodoro, do ano 406 d.C., que impunha uma obrigação genérica de deixar livres quinze pés de distância em relação a qualquer edifício público (quindecim pedum spatio interiecto inter publica ac privata edifica)”²⁸¹; ii) a Constituição do Imperador Zenão “muitas das preocupações que as constituições inseridas no Código Teodosiano já revelavam na relação entre edifícios públicos e privados, nomeadamente preocupações em matéria de segurança contra incêndios...”²⁸².

Que na Grécia Antiga ou no Império Romano (sistemas organizados de cidades) existiam sentinelas que vigiavam a cidade de noite e, em caso de incêndio faziam soar a sirene. Os toques do sino como aviso já remontam à antiguidade. Não conseguindo precisar o seu início, associamos ao cristianismo. O toque do sino é um meio de comunicação bastante antigo, mas com utilização contemporânea.

Em Portugal esta preocupação também se verifica na época medieval no desenho das cidades, conforme (Monteiro, 2010) “uma natural preocupação com aspectos técnicos e funcionais relativos à construção dos edifícios, definindo, directamente ou através do Alvará de Lei de 15 de Junho de 1759, parâmetros construtivos de segurança, salubridade e estética, como por exemplo, disposições de protecção contra incêndios, ou a proibição de que se construíssem nos novos edifícios cavalariças, cocheiras e palheiros”²⁸³.

Já entrado nas referências nacionais aos conceitos da protecção civil e, mais comumente aceite pela doutrina no que respeita aos incêndios são as datas 1513, 1612, 1646, 1678, 1681, 1683, 1714, 1722, 1734, 1766, 1794, 1834, 1836, 1840, 1852, 1868, 1880, 1901 3 1930: i) em 1513, a Câmara do Porto deliberou eleger cidadão para fiscalizar se os demais apagavam o lume das cozinhas ao toque da noite²⁸⁴; ii) em 1612, a Câmara do Porto ordenou a notificação dos carpinteiros da cidade, que recebiam machados, e de

²⁸¹ Monteiro, Claudio, Op. Cit.p. 73

²⁸² Monteiro, Claudio, Op. Cit.p. 75

²⁸³ Monteiro, Claudio, Op. Cit.p. 170

²⁸⁴ (Bombeiros.pt) No Porto os Serviços de Incêndio também funcionaram desde o século XV. Sua Câmara na reunião de 14 de julho de 1513 decidiu: “Eleger diversos cidadãos para fiscalizar se os restantes moradores da cidade apagavam o lume das cozinhas à hora indicada pelo sino da noite”.

outras pessoas, que entrariam na posse de bicheiros, para acudir aos incêndios²⁸⁵; iii) em 1646, D. João IV – tentou implementar o sistema de bombeiros implementado em Paris;²⁸⁶; iv) em 1678, D. Afonso VI determinou a instalação de 3 quartéis em Lisboa²⁸⁷; v) em 1681, vieram da Holanda duas bombas e uma grande quantidade de baldes de couro²⁸⁸; vi) em 1683, é publicado o primeiro regulamento de incêndios²⁸⁹; vii) em 1714, foi criado em Lisboa mais 3 armazéns (quartéis)²⁹⁰; viii) em 1722, é fundada no Porto a Companhia do Fogo ou Companhia da Bomba²⁹¹; ix) em 1734, foram adquiridas 4 bombas em Inglaterra²⁹²; x) em 1766, é criado o lugar de capitão de bombas; xi) em 1794, o Senado da Câmara de Lisboa cria o lugar de inspetor-geral dos incêndios;²⁹³ xii) em 1834, é criada em 17 de julho de 1834 pela Câmara Municipal a Companhia de Bombeiros de Lisboa²⁹⁴;

²⁸⁵ (Bombeiros.pt) “A mesma Câmara, na reunião de 9 de Setembro de 1612 “ordenou que fossem notificados os carpinteiros da cidade de que iriam receber machados e outras pessoas de que entrariam na posse de bicheiros, para que, havendo incêndios, acudissem a ele com toda a diligência”.

²⁸⁶ (Bombeiros.pt) “Mas só no Reinado de D. João IV por volta de 1646, se tentou introduzir em Lisboa o sistema usado em Paris, tendo o Senado aprovado a aquisição de diverso material e equipamentos e concedendo prerrogativas a nível de remunerações e de habitações” e (Site do RSBL) “A Câmara lisboeta contrata para o serviço de incêndios, pela primeira vez, um conjunto de 30 oficiais assalariados, entre carpinteiros, pedreiros e trabalhadores, e compra ferramenta para o mesmo efeito”.

²⁸⁷ (Bombeiros.pt) “A instalação, em Lisboa, dos três primeiros “quartéis”, foi decidida por D. Afonso VI, em 28 de Março de 1678: “O Senando ordenará, com toda a brevidade, que nesta cidade haja três armazéns... e que estejam providos de todos os instrumentos que se julgarem necessários para se acudir aos incêndios, e escadas dobradas de altura competente, para que, com toda a prontidão, se possam remediar logo no princípio...”

²⁸⁸ (Bombeiros.pt) “Três anos depois, em 1681, a reorganização, prosseguiu, tendo sido mandado vir da Holanda, duas bombas e uma grande quantidade de baldes de couro, sendo distribuídos 50, por cada bairro. Os pedreiros, os carpinteiros e outros mestres passaram a ser alistados para o combate aos sinistros, ficando sujeitos a uma pena de prisão por cada incêndio, a que não comparecessem. e (Site do RSBL) O Senado adquire na Holanda as duas primeiras bombas, para além de outras ferramentas como: dois arpêus, baldes de couro, machados, picaretas enxadas, alavancas”.

²⁸⁹ (Site do RSBL) “É publicado o primeiro regulamento do serviço de incêndios, com preceitos organizacionais e disciplinares rígidos”.

²⁹⁰ (Bombeiros.pt) “A prevenção continuava a ser considerada fundamental, para se evitarem maiores catástrofes, tendo apresentado o Senado da Câmara de Lisboa, em 1714, a Sua Magestade, D. João V, diversas medidas: “Haverá três armazéns: um no meio do Bairro Alto; outro no meio do Bairro de Alfama e outro no meio do Bairro de intermédio dos dois bairros. Em cada um destes estarão duas bombas, quatro escadas...; uma dúzia de baldes com suas cordas...”!

²⁹¹ (Bombeiros.pt) “No reinado de D. João V, em 1722, é fundada no Porto a Companhia do Fogo ou Companhia da Bomba, constituída por 100 “homens práticos”, capazes de manobrar a “Bomba, machados e fouces”.

²⁹² (Bombeiros.pt) “O termo “Bombeiro”, que está intimamente ligado às Bombas, um dos equipamentos mais avançados para a época, e que as Corporações consideraram de maior utilidade, surgiu, pela primeira vez, em Lisboa, no ano de 1734. Neste mesmo ano foram adquiridas mais quatro bombas, em Inglaterra”.

²⁹³ (Site do RSBL) “O Senado da Câmara cria o lugar de inspetor-geral dos incêndios, que passa a ter também jurisdição sobre a inspecção dos chafarizes, nomeando para o cargo Mateus António da Costa, até então capitão das bombas. Determina ainda a Câmara que as matérias sobre o serviço de incêndios passem a ser da competência de um único vereador”.

²⁹⁴ (Bombeiros.pt) “A primeira Companhia de Bombeiros de Lisboa, criada em 17 de Julho de 1834 pela Câmara Municipal, que ficou também conhecida por Companhia do Caldo e do Nabo, designação para a qual não foi encontrada explicação lógica. e (Site do RSBL) Institui-se a Companhia de Bombeiros de Lisboa, vulgarmente chamada do Caldo e do Nabo”.

xiii) em 1836, é publicada a tabela dos sinais de incêndio²⁹⁵; xiv) em 1840, é criado o pelouro dos incêndios na estrutura da Câmara Municipal de Lisboa²⁹⁶; xv) em 1852, dá-se a Organização do Corpo de Bombeiros²⁹⁷; xvi) em 1868, foram introduzidas as bombas a vapor²⁹⁸; xvii) em 1880, a Companhia de Voluntários Bombeiros de Lisboa passou a Associação de Bombeiros Voluntários²⁹⁹; xviii) em 1901, o Corpo de Bombeiros Municipais transita para a dependência do Estado³⁰⁰; xix) em 1930, foi fundada a Liga dos Bombeiros Portugueses e criado o Batalhão de Sapadores de Lisboa³⁰¹.

A proteção civil não se limita à matéria dos incêndios, a segurança de pessoas, bens e ambiente, passou desde sempre pela saúde e higiene. Com a criação das cidades verifica-se a importância dada às «águas e esgotos».

Vejamos o que diz (Gonçalves, 2017) ³⁰² “as recomendações sobre a utilização dos espaços de água locais, apesar de serem conhecidos em contextos urbanos andaluzes do século XI, em Lisboa só surgem compilados no Livro das posturas a partir de 1430”.

Mais refere (Gonçalves, 2017) e no que respeita a Lisboa medieval “não será por isso de estranhar que a Câmara comece a agir cada vez mais nos espaços da água urbanos, seja nos canos, como nos chafarizes e poços das praças de Lisboa. [...] Por outro lado, de modo a assegurar a higiene das águas, o Regimento de oficiais da Câmara de 1503 atribui aos almoacés o papel de assegurar a limpeza da cidade e a qualidade da água nas fontes e chafarizes. Surge então o «almotacé da lympeza», um cargo habitualmente entregue a

²⁹⁵ (Site do RSBL) “Publicação da tabela dos sinais de incêndio, com o número de badaladas tocadas nos sinos das igrejas e a freguesia a que correspondiam, essencial para se localizar com maior precisão o local do sinistro”.

²⁹⁶ (Site do RSBL) “Criação do pelouro dos incêndios na estrutura da Câmara Municipal de Lisboa”.

²⁹⁷ (Site do RSBL) “Organização do Corpo de Bombeiros, e já depois Corpo de Bombeiros Municipais de Lisboa, cujo último nome se manterá até 1930, não obstante as múltiplas transformações estruturais ocorridas nesses limites temporais. São adquiridas as primeiras bombas do sistema Flaud”.

²⁹⁸ (Bombeiros.pt) “A partir do ano de 1868, foram introduzidas as bombas a vapor, originando a obrigatoriedade dos proprietários instalarem bocas de incêndio nos prédios. Apareceu também a escada “Fernandes”, precursora da “Magyrus” e foi instituída a classe de Sotas – Bombeiros permanentes, cuja denominação era atribuída aos Capatazes dos antigos aguadeiros”.

²⁹⁹ (Bombeiros.pt) “O movimento Associativo dos Bombeiros começou com a Companhia de Voluntários Bombeiros de Lisboa, criada, em 1868, e que depois, em 1880, passou a Associação de Bombeiros Voluntários”.

³⁰⁰ (Site do RSBL) “Considerado militarmente organizado, o Corpo de Bombeiros Municipais transita para a dependência do Estado, sob o Ministério do Reino. Em 1913, novamente passa a estar sob a alçada camarária”.

³⁰¹ (Site do RSBL) “Criação do Batalhão de Sapadores de Lisboa”.

³⁰² Gonçalves, Luís Ribeiro, Op. Cit. p. 45

dois oficiais, cuja missão fundamental era evitar a imundície nas ruas, assumindo-se como um dos agentes de combate às pestilências na cidade”³⁰³.

A importância da água e do encaminhamento ou tratamento dos esgotos torna-se assim uma demonstração de poder, mas também uma preocupação, verificando-se a necessidade de implementar estratégias com vista à garantia da segurança e vivência na cidade. Vejamos o que diz a este respeito (Gonçalves, 2017) “para o desenvolvimento dessas estratégias alternativas, contribuiu o conjunto de medidas desenvolvidas contra as pestilências que marcavam esta urbe tagana desde a «Grande Peste» trecentista. O reconhecimento das autoridades locais e da Coroa deste fator, num momento em que esta se interessa pelo desenvolvimento de novos planos urbanísticos na cidade, contribuiu então para o estabelecimento de todo um sistema de condução de águas sujas. Essa questão veio por fim alterar a forma como as autoridades lisiponenses lidaram com os espaços da água, levando ao desenvolvimento de uma rede mais vasta de canais de escoamento que caracteriza ainda nos nossos dias o subsolo do vale da Baixa moderna, mas também ao reconhecimento da sua estreita articulação com a rede de abastecimento de água à cidade, fomentando um cada vez maior interesse pelas formas de partilha deste recurso a partir da Lisboa tardomedieval”³⁰⁴.

O Código Administrativo de 1878, ainda estávamos em regime de monarquia, no capítulo II cujo a epígrafe era “Atribuições” do Título VI “Das Câmaras Municipais” definia três atribuições: i) administradora e promotora dos interesses municipais; ii) autoridade policial do concelho; e iii) auxiliar da execução de serviços de interesse geral do estado e do distrito³⁰⁵.

No âmbito das suas atribuições de administradora refere o art. 103.º “Como administradora e promotora dos interesses municipais, compete à câmara:” nomeadamente o n.º 20 “Conceder pensões aos bombeiros, que se impossibilitarem de trabalhar por desastre sofrido no serviço dos incêndios, devendo cessar a pensão quando cesse a impossibilidade.”

Já no que concerne às atribuições de autoridade policial, refere o art. 104.º “Como autoridade policial do concelho compete à câmara fazer posturas:” n.º 4 “Para a limpeza das chaminés e fornos, e o serviço para a extinção dos incêndios, e contra inundações;” n.º 6 “Para impedir que nas janellas, telhados e varandas se colloquem objectos que

³⁰³ Gonçalves, Luís Ribeiro, Op. Cit. p. 46

³⁰⁴ (Gonçalves, 2017) Op. Cit. – p. 48

³⁰⁵ Código Administrativo de 1878 – art. 102.º

ponham em risco a segurança dos cidadãos;” n.º 8 “Para ordenar a demolição dos edifícios arruinados, que pozerem em risco a segurança dos indivíduos ou das propriedades, precedendo vistoria e as mais formalidades requeridas na legislação respectiva;”

O mesmo Código, no título VII “Das Juntas de Parochia”, capítulo II “Atribuições” no seu art. 160.º “A junta de parochia pertence” n.º 3 “O desempenho de todos os actos que na qualidade de comissão de beneficência lhe forem incumbidos.” Já o art. 165.º refere “Como comissão de beneficencia, incumbe à junta da parochia, conjuntamente com o regedor, em conformidade com as leis e regulamentos:” n.º 1 “Promover a extinção da mendicidade;” n.º 2 “Arrolar os que carecem de ser soccorridos pela beneficencia publica;” n.º 3 “Promover e solicitar os soccorros de que carecerem;” n.º 4 “Fiscalisar a criação dos expostos, informando a auctoridade competente dos abusos que notar; E em Geral praticar todos os actos de beneficencia e de piedade, que lhe forem incumbidos por lei ou por ordem das auctoridades superiores”.

O Código Administrativo de 1878, título VIII “Dos Magistrados e Empregados Administrativos”, capítulo I “Do Governador Civil e dos Empregados da Secretaria do Governo Civil”, Secção I “Do Governador Civil” art. 184.º “No que respeita á policia do districto compete ao governador civil:” n.º 2 “Conceder licença, ouvido o conselho de districto, aos estabelecimentos insalubres, incommodos ou perigosos, nos termos dos regulamentos;”. Ainda dentro deste título, mas no que se refere ao capítulo II “Do administrador do concelho e empregados da administração” em funções que hoje denominados por proteção civil, art. 204.º “É da competência do administrador do concelho como auctoridade policial:” n.º 15 “As providencias necessárias nos casos de incendio, inundações, naufrágios e semelhantes, e promover a distribuição de socorros no caso de calamidade pública;” n.º 19 “As licenças aos estabelecimentos insalubres, incommodos ou perigosos, nos termos dos regulamentos”.

O Código Administrativo de 1936³⁰⁶, no secção III cuja a epigrafe era “Associações humanitárias”, do capítulo II “Das associações beneficentes ou humanitárias), do título VIII “Das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa” estatuiu no art. 381 “As associações humanitárias (socorros a feridos e doentes, bombeiros voluntários, socorros a náufragos e análogas) carecem, para se constituírem, de autorização do governador civil, que só a concedera com prévia consulta à câmara municipal do concelho onde pretendam estabelecer-se e quando ofereçam garantias de

³⁰⁶ Código Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27 424 de 31 de dezembro de 1936.

viabilidade e eficácia”.

Voltando às referências temporais e, no que concerne a legislação publicada: i) 1946 - Decreto-Lei n.º 35 746, de 12 de julho de 1946 que cria, na Direcção Geral de Administração Política e Civil, o Conselho Nacional dos Serviços de Incêndios e define as suas atribuições;³⁰⁷ ii) ainda em 1946 - Decreto-Lei n.º 35 892, de 04 de outubro de 1946 – Regula a aposentação do pessoal dos batalhões de sapadores bombeiros;³⁰⁸ iii) 1958 - 20 de junho de 1958 é publicada a Lei n.º 2093 que promulga as bases da organização da defesa civil do território³⁰⁹.

A defesa civil tinha como “objeto essencial impedir ou limitar, em tempo de guerra ou emergência, mediante providências adequadas, o efeito de bombardeamentos, de catástrofes ou de calamidades públicas de qualquer natureza”³¹⁰, realçando “incêndios ou destruições de aglomerados urbanos e centros industriais”, “preparação e execução de evacuações em massa”³¹¹, “prestação de primeiros socorros ou de socorros se urgência”³¹² incluindo-se “à evacuação de feridos e à sua rápida condição aos locais de tratamento”³¹³. Ainda dentro dos princípios fundamentais competia à defesa nacional “organizar e montar o sistema de alerta às populações e garantir o seu regular funcionamento em tempo oportuno”³¹⁴.

Já na Base II do título primeiro da Lei é referido que “a organização geral da defesa civil realiza-se sob a superior direcção do Ministério da Defesa Nacional, a quem cabe a responsabilidade da sua orientação, planeamento e inspecção superior”³¹⁵.

Como nos pronunciámos estão aqui os princípios base de análise dos poderes para o setor da regulação.

“A preparação, organização e execução da defesa civil, integrada no plano geral da defesa militar e civil, compete à Legião Portuguesa”³¹⁶. Sendo o comandante-geral da Legião Portuguesa o comandante da Organização Nacional da Defesa Civil do Território. Refere ainda este diploma que “para a realização da sua missão, a Legião Portuguesa

³⁰⁷ <https://dre.pt/application/conteudo/155655>

³⁰⁸ <https://dre.pt/application/file/150415>

³⁰⁹ <https://dre.pt/application/file/353454>

³¹⁰ Transcrições da Base I do Título primeiro da Lei n.º 2093 de 20 de junho de 1958

³¹¹ Transcrições da Base I do Título primeiro da Lei n.º 2093 de 20 de junho de 1958

³¹² Transcrições da Base I do Título primeiro da Lei n.º 2093 de 20 de junho de 1958

³¹³ Transcrições da Base I do Título primeiro da Lei n.º 2093 de 20 de junho de 1958

³¹⁴ Transcrições da Base I do Título primeiro da Lei n.º 2093 de 20 de junho de 1958

³¹⁵ Lei n.º 2093 de 20 de junho de 1958

³¹⁶ Lei n.º 2093 de 20 de junho de 1958

disporá do auxílio dos organismos do Estado e autarquias locais, bem como colaboração dos órgãos de segurança pública, serviços de transportes, instituições de interesse público, associações humanitárias ou organizações patrióticas, conforme estabelecido na lei”³¹⁷ criando-se aqui uma estrutura de coordenação desta na preparação, organização e execução da defesa civil. Em caso de guerra ou emergência, a Legião Portuguesa ficaria “à disposição do Departamento de Defesa Nacional”³¹⁸.

Na estrutura orgânica da defesa civil estavam os comandos integrados na organização territorial, as formações móveis de socorro, o sistema de alerta e a rede de observação terrestre e “os serviços especiais de defesa civil, para os quais concorram, instituições independentes e com personalidade jurídica própria, designadamente a Cruz Vermelha Portuguesa, as corporações de bombeiros voluntários e outras instituições humanitárias com interesse para a defesa civil”³¹⁹. Entre outras instituições com obrigação legal ou “moral” para coadjuvar os Serviços de defesa civil estavam as organizações de escuteiros, a Organização Nacional de Mocidade Portuguesa. Podiam ainda ser constituído “agrupamentos auxiliares ou núcleos de boa vontade” com elementos da população não integrados na defesa civil.

Também como hoje a organização territorial visava “permitir a descentralização da ação do comando, designadamente nos aspectos administrativo e operacional”³²⁰.

E a sua estrutura de descentralização hierarquizada ia do comando nacional ao concelhio, passando pelo nível intermédio da divisão administrativa do país, o distrito. O distrital foi designado por zona e o concelhio designado por setor.

A organização de colunas móveis visava a intervenção em situações que mereciam uma força de maiores dimensões como nos “casos excepcionais de socorro, ou de proteção contra grandes incêndios ou outras calamidades”.

Este diploma dava ainda destaque à formação guardando o Título V para “Da doutrinação à instrução” referindo que era necessário formar a generalidade da população, nomeadamente com medidas de auto-proteção em caso de emergência, bem como “instruir o pessoal adstrito aos vários serviços da defesa civil” e “treinar as populações, sistemas e formações especialmente organizados”.

³¹⁷ Lei n.º 2093 de 20 de junho de 1958

³¹⁸ Lei n.º 2093 de 20 de junho de 1958

³¹⁹ Lei n.º 2093 de 20 de junho de 1958

³²⁰ Base X da Lei n.º 2093 de 20 de junho de 1958

Também este diploma já previa a possibilidade da requisição civil de material, equipamentos e afetar todos os recursos humanos necessários, bem como “o direito atribuído ao Governo de fazer abandonar pela população civil as zonas ameaçadas...”. Coloca-se aqui a questão do direito constitucional da propriedade, o qual nos pronunciaremos no decorrer da tese; iv) 1960 – Decreto-Lei n.º 43 314, de 15 de novembro de 1960 – Altera o Decreto-Lei n.º 35892 de 4 de Outubro de 1946, que regula a aposentação do pessoal dos batalhões de sapadores bombeiros;³²¹ v) 1974 – Pelo Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril é extinta a Legião Portuguesa;³²² vi) 1975 – Através do Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de fevereiro, foi criado na dependência do Ministério da Defesa Nacional o Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC)³²³.

Este serviço deveria “tender a integrar todas as organizações de prevenção e socorro estatais já existentes”³²⁴, “apoiado na espontânea vontade dos cidadãos se entreajudarem”³²⁵.

O Serviço Nacional de Protecção Civil mantinha no seu substrato o objetivo de “preparar as medidas de protecção, limitar os riscos e minimizar os prejuízos que impendem sobre a população civil nacional, causados por catástrofes naturais ou emergências imputáveis à guerra, ou por tudo o que represente a ameaça ou destruição dos bens públicos, privados ou recursos naturais pelo território nacional”³²⁶.

Face ao regime jurídico anterior verificou-se a inversão das prioridades sendo que a emergências imputáveis à guerra passou para segundo objetivo, passando a primeiro objetivo preparar as medidas de protecção e minimizar os riscos em caso de catástrofes.

Este serviço tinha um carácter profundamente regional e “admitir o voluntariado como forma normal de recrutamento da maioria dos seus agentes”³²⁷; vii) 1978 – Decreto-Lei n.º 388/78, de 9 de dezembro – Cria o Gabinete de Apoio às Autarquias Locais e o Conselho Coordenador do Serviço de Bombeiros. Este diploma revoga os artigos 1.º e 2.º, com exceção do § 1.º, do Decreto-Lei n.º 35 746, de 12 de julho de 1946;³²⁸ viii) 1979 – Lei n.º 10/79, de 20 de março – Altera, por ratificação, o Decreto-Lei n.º 388/78,

³²¹ <https://dre.pt/application/file/514134>

³²² <https://dre.pt/application/file/523126>

³²³ <https://dre.pt/application/file/160200>

³²⁴ Art. 2.º do Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de fevereiro

³²⁵ art. 1.º do Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de fevereiro

³²⁶ art. 1.º do Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de fevereiro

³²⁷ art. 3.º do Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de fevereiro

³²⁸ <https://dre.pt/application/file/324615>

de 9 de dezembro;³²⁹ ix) ainda em 1979 – Decreto-Lei n.º 63/79, de 30 de março – Cria o Centro Operacional de Emergência de Protecção Civil;³³⁰ x) igualmente em 1979 – Decreto-Lei n.º 86/79, de 18 de abril – Dá nova redacção ao artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 35892, de 4 de Outubro de 1946 (contagem de tempo, para efeitos de aposentação, do pessoal dos batalhões de sapadores bombeiros);³³¹ xi) 1980 – Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de setembro – Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros (SNB);³³² xii) 1980 – Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de outubro – Aprova a Lei Orgânica do Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC);³³³ xiii) 1980 – Declaração DD6584, de 3 de dezembro – Procede à retificação do Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de setembro; xiv) 1981 – Portaria n.º 71/81, de 17 de janeiro – Altera os critérios para o recrutamento de Chefe da Divisão de Planeamento e Formação do quadro do Serviço Nacional de Bombeiros;³³⁴ xv) 1981 – Despacho Normativo n.º 10/81, de 12 de janeiro – Indica a data da cessação de funções da Comissão Instaladora do Serviço Nacional de Protecção Civil (CISNPC);³³⁵ xvi) 1981 – Despacho Normativo n.º 52/81, de 30 de janeiro – De delegação do Primeiro-Ministro no Ministro da Defesa Nacional, engenheiro Luís Aníbal de Sá de Azevedo Coutinho, da competência para superintender e despachar todos os assuntos relativos ao Serviço Nacional de Protecção Civil e de subdelegação da referida competência no Secretário de Estado da Defesa Nacional, engenheiro Miguel Anacoreta Correia;³³⁶ xviii) 1981 – Despacho Normativo n.º 133/81, de 6 de maio – Normas Regulamentares do Conselho Superior de Bombeiros;³³⁷ xix) ainda em 1981 – Portaria n.º 804/81, de 17 de setembro – Cria o lugar de assessor no Serviço Nacional de Bombeiros;³³⁸ xx) igualmente em 1981 – Portaria n.º 977/81, de 17 de novembro - Cria modelos próprios de cartões de identidade para uso do pessoal afecto ao Serviço Nacional de Bombeiros;³³⁹ xxi) por fim 1981 – Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18 de dezembro – Regulamenta a defesa do Património Florestal;³⁴⁰ xxii) 1982 – Decreto-lei n.º 270/82, de 12 de julho - Dá nova

³²⁹ <https://dre.pt/application/file/383492>

³³⁰ <https://dre.pt/application/file/382967>

³³¹ <https://dre.pt/application/file/382765>

³³² <https://dre.pt/application/file/461689>

³³³ <https://dre.pt/application/file/462355>

³³⁴ <https://dre.pt/application/file/390297>

³³⁵ <https://dre.pt/application/file/570243>

³³⁶ <https://dre.pt/application/file/389728>

³³⁷ <https://dre.pt/application/file/573268>

³³⁸ <https://dre.pt/application/file/563337>

³³⁹ <https://dre.pt/application/file/568401>

³⁴⁰ <https://dre.pt/application/file/567075>

redacção ao artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros);³⁴¹ xxiii) 1983 – Despacho Normativo 90/93, de 18 de abril - Aprova a programação para preenchimento de lugares vagos do quadro de pessoal do Serviço Nacional de Bombeiros;³⁴² xxiv) ainda em 1983 – Decreto-Lei n.º 463/83, de 31 de dezembro – Cria no âmbito do Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC) uma comissão coordenadora e a conta especial Temporais Novembro 1983 (CETN 1983);³⁴³ xxv) 1985 – Portaria n.º 64/85, de 1 de fevereiro - Alarga o quadro de pessoal do serviço Nacional de Bombeiros. Publica em anexo o respectivo Quadro³⁴⁴; xxvi) 1985 – Decreto-lei n.º 253/85, de 15 de julho - Altera o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, que cria Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros;³⁴⁵ xxvii) 1986 – Decreto-Lei n.º 231/86, de 14 de agosto – Cria no Serviço Nacional de Protecção Civil uma conta designada «conta especial de emergência»³⁴⁶; xxviii) ainda em 1986 – Portaria n.º 713/86, de 27 de novembro - Adita um lugar de técnico superior principal ao quadro de pessoal do Serviço Nacional de Bombeiros na parte referente aos serviços centrais³⁴⁷; xxix) em 1988 o Batalhão de Sapadores de Lisboa passa a Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa³⁴⁸; xxx) em 1991 – Decreto-Lei n.º 97/91, de 2 de março - Ajusta a taxa do imposto sobre os prémios de seguro contra o fogo e adequa a sua base tributável com o fim de gerar novas receitas;³⁴⁹ xxxi) ainda em 1991 – Decreto-lei n.º 205/91, de 7 de junho - Altera o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, que cria a Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros, e publica o quadro de pessoal das inspecções regionais de bombeiros³⁵⁰; xxxii) também em 1991 – Lei n.º 113/91, de 29 de agosto – Aprova a Lei de Bases da Protecção Civil³⁵¹; xxxiii) 1992 – Decreto-Lei n.º 253/92, de 19 de novembro - Altera o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros)³⁵²; xxxiv) em 1992 – Decreto-Lei n.º 293/92, de 30 de dezembro – Estabelece o regime jurídico dos corpos de bombeiros profissionais da administração

³⁴¹ <https://dre.pt/application/file/394867>

³⁴² <https://dre.pt/application/file/311733>

³⁴³ <https://dre.pt/application/file/630540>

³⁴⁴ <https://dre.pt/application/file/328324>

³⁴⁵ <https://dre.pt/application/file/183477>

³⁴⁶ <https://dre.pt/application/file/218854>

³⁴⁷ <https://dre.pt/application/file/221411>

³⁴⁸ (Site do RSBL) Passagem a Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa.

³⁴⁹ <https://dre.pt/application/file/467966>

³⁵⁰ <https://dre.pt/application/file/658127>

³⁵¹ <https://dre.pt/application/file/404060>

³⁵² <https://dre.pt/application/file/584722>

local³⁵³; xxxv) em 1993 – Decreto-Lei n.º 203/93, de 3 de junho – Estabelece a orgânica, as atribuições, as competências, o funcionamento, o estatuto e as estruturas inspectivas dos serviços que integram o Sistema Nacional de Protecção Civil em geral e, em especial do Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC)³⁵⁴.

O Sistema Nacional de Protecção Civil compreende, a nível nacional, o SNPC, a nível regional, os Serviços Regionais de Protecção Civil e a nível municipal, os Serviços Municipais de Protecção Civil. O SNPC compreende os seguintes serviços centrais: Direcção de Serviços de Planeamento e Operações, Direcção de Serviços de Avaliação e Prevenção de Riscos, Direcção de Serviços de Formação e Ensino de Protecção Civil, Inspecção de Protecção Civil, Núcleo de Apoio Técnico, Centro de Documentação e Informação e Repartição Administrativa. A nível distrital existem Delegações Distritais de Protecção Civil. Cria as Equipas Móveis de Intervenção Rápida (EMIR) que ficam sob a direcção da respectiva delegação distrital. O quadro de pessoal dos serviços centrais do SNPC e das delegações distritais é aprovado por portaria conjunta dos Ministros da Administração Interna e das Finanças.

xxxvi) em 1993 – Decreto-Lei n.º 222/93, de 18 de junho – Regula a constituição, composição, competência e funcionamento dos centros operacionais de emergência de protecção civil a nível nacional, regional, distrital e municipal, previstos na lei de bases da protecção civil (Lei 113/91, de 29 de agosto). No âmbito do serviço nacional de protecção civil (SNPC) e constituído, a nível nacional, o centro nacional de operações de emergência de protecção civil (CNOEPC). O cnoepc é constituído por delegados de vários ministros, integrando também necessariamente, delegados das seguintes instituições: snpc, estado-maior general das forças armadas, comando-geral da guarda nacional republicana, comando-geral da polícia de segurança pública, serviço nacional de bombeiros (SNB), polícia judiciária, instituto nacional de emergência médica, cruz vermelha portuguesa (CVP) e conselho nacional de planeamento civil de emergência (CNPCE). Junto de cada governo civil e de cada município funcionarão, respectivamente, um centro distrital de operações de emergência de protecção civil (CDOEPC) e um centro municipal de operações de emergência de protecção civil (CMOECP), cuja composição e competências são definidas no presente diploma. Nas regiões autónomas, as atribuições, competências, composição e modo de funcionamento dos centros operacionais são

³⁵³ <https://dre.pt/application/file/408830>

³⁵⁴ <https://dre.pt/application/file/257508>

definidos por diploma dos respectivos órgãos de governo próprio³⁵⁵; xxxvii) em 1993 – Lei n.º 52/93, de 14 de julho – Altera por ratificação, os artigos 13, 14 e 23 e adita um artigo 19-A, ao Decreto-Lei numero 293/92, de 30 de dezembro, sobre o regime jurídico dos corpos de bombeiros profissionais. Publica em anexo o referido Decreto-Lei com as alterações introduzidas pela presente Lei e com a numeração sequencial do seu articulado³⁵⁶; xxxviii) ainda em 1993 – Declaração de Rectificação n.º 145/93, de 31 de agosto – Rectifica o Decreto-Lei n.º 203/93, do Ministério da Administração Interna, que altera a orgânica e competências do Serviço Nacional de Protecção Civil³⁵⁷; xxxix) em 1993 – Decreto-Lei n.º 374/93, de 4 de novembro – Estabelece as regras relativas ao estatuto remuneratório e a estrutura das remunerações base dos bombeiros municipais, a que alude o Decreto-Lei 293/92, de 30 de dezembro (Estabelece o regime dos cargos de bombeiros profissionais da administração local). Publica em anexo a escala salarial das categorias da carreira de bombeiro municipal. este diploma, no que respeita a integração na nova estrutura salarial, reporta os seus efeitos a 1 de outubro de 1989³⁵⁸; xl) também 1993 – Decreto-Lei n.º 407/93, de 14 de dezembro - Estabelece o Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros. Dispõe sobre a sua criação, missão, responsabilidade civil, área de actuação, instrução, formação, ingresso e progressão nas carreiras, tipificação, comissões arbitrais e espécies de corpos de bombeiros. cria o conselho nacional dos bombeiros como órgão com carácter consultivo³⁵⁹; xli) em 1994 – Despacho Normativo n.º 96/94, de 12 de fevereiro - O pessoal do corpo de bombeiros das forças de segurança de macau (FSM), a quem for reconhecido esse direito ao abrigo do Decreto-Lei 357/93, de 14 de outubro (define os termos da integração dos funcionários de macau nos serviços da república portuguesa), no quadro de pessoal do serviço nacional de bombeiros (SNB) criado pelo Decreto-Lei 418/80, de 29 de setembro, com as alterações introduzidas pela Portaria 673/90, de 16 de abril, como supranumerário, na carreira e categorias constantes da tabela de equivalências anexa ao presente diploma³⁶⁰; xlii) também em 1994 – Portaria n.º 720/94, de 11 de agosto – Aprova o Quadro de Pessoal dos Serviços Centrais do Serviço Nacional de Protecção Civil, publicando-o em anexo I. Publica anexos II-A, II-B e II-C relativos ao quadro de pessoal de cada delegação distrital de protecção civil dos tipos a-

³⁵⁵ <https://dre.pt/application/file/268750>

³⁵⁶ <https://dre.pt/application/file/390125>

³⁵⁷ <https://dre.pt/application/file/566723>

³⁵⁸ <https://dre.pt/application/file/665788>

³⁵⁹ <https://dre.pt/application/file/533307>

³⁶⁰ <https://dre.pt/application/file/523953>

baixo risco, b-medio risco e c-alto risco, respectivamente. Pública anexo III relativo ao conteúdo funcional das carreiras de tecnico-adjunto e técnico auxiliar de protecção civil e de tecnico-adjunto de manutenção de telecomunicações³⁶¹; xliii) ainda em 1994 – Despacho Regulamentar n.º 62/94, de 02 de novembro – Aprova o Regime Jurídico da Tipificação dos Corpos de Bombeiros, estabelecendo, para o efeito, os critérios de classificacao dos territórios dos municípios e dos próprios municípios, os critérios, a concretizacao e os efeitos da tipificação dos corpos de bombeiros voluntários, sapadores e municipais, e os critérios de fixação das respectivas dotações em meios humanos (anexo I) e em equipamentos (anexo II). Prevê a publicação de uma portaria do ministro da administração interna, fixando os resultados da aplicação dos referidos critérios a cada Município e a cada Corpo de Bombeiros³⁶²; xliv) em 1994 – Despacho Normativo n.º 766/94, de 28 de novembro – Determina as Regras para o Funcionamento do Serviço Nacional de Bombeiros, no sentido de tornar mais activa a intervenção dos órgãos consultivos daquele serviço, em decisões consideradas susceptíveis de maior impacte na actividade operacional dos corpos de bombeiros³⁶³; xlv) em 1994 – Declaração de Rectificação n.º 220/94, de 30 de novembro – Declara ter sido rectificada a Portaria 720/94, dos Ministérios da Administração Interna e das Finanças, que aprova o quadro de pessoal dos serviços centrais e das delegações distritais do Serviço Nacional de Protecção Civil, publicada no Diário da República, I Série, 185, de 11 de agosto de 1994³⁶⁴; xlv) em 1995 – Decreto-Lei n.º 158/95, de 6 de julho – Altera o Decreto-Lei 293/92, de 30 de dezembro (alterado pela lei 52/93, de 14 de julho), que Estabelece o Regime dos Cargos de Bombeiros Profissionais da Administração Local, no que se refere a duração e horário de trabalho³⁶⁵; xlvii) ainda em 1995 – Portaria n.º 1033/95, de 25 de agosto – Procede à classificação de diversos distritos, consoante o nível de risco (baixo, médio ou alto), para efeitos da estruturação das delegações distritais do Serviço Nacional de Protecção Civil, prevista no Decreto-Lei 203/93 de 3 de junho (Lei de Bases de Protecção Civil). Considera a tipificação dos distritos resultante da avaliação dos riscos existentes na respectiva área territorial no domínio da protecção civil, em particular a cartografia, riscos naturais e tecnológicos e o tipo de povoamento³⁶⁶; xlviii) também em

³⁶¹ <https://dre.pt/application/file/222562>

³⁶² <https://dre.pt/application/file/621225>

³⁶³ <https://dre.pt/application/file/547337>

³⁶⁴ <https://dre.pt/application/file/355862>

³⁶⁵ <https://dre.pt/application/file/463700>

³⁶⁶ <https://dre.pt/application/file/432156>

1995 – Despacho Normativo 51/95, de 6 de setembro – Atribui ao Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC) a missão de estudar e avaliar as declarações de prejuízos de natureza social e correspondentes pedidos de subsídios apresentados pelas vítimas de incêndios florestais ocorridos na época oficial de fogos florestais de 1995, procedendo a atribuição de subsídios até ao montante global de 200 000 000\$. Define os destinatários dos citados subsídios, as tabelas de valorização dos bens ardidos, os documentos necessários à instrução do pedido de subsídio, assim como a tramitação processual do mesmo³⁶⁷; xlix) em 1995 – Portaria n.º 1398/95, de 23 de novembro – Aprova os resultados da aplicação dos critérios estabelecidos no Decreto Regulamentar n.º 62/94, de 2 de novembro, o qual definiu o processo de tipificação dos corpos de bombeiros. publica em anexo os referidos resultados da tipificação³⁶⁸; l) em 1996 – Portaria n.º 40/96, de 14 de fevereiro – Suspende até 1 de Janeiro de 1997 a aplicação do disposto no n.º 3.º da Portaria n.º 1398/95, de 23 de Novembro (aprova os resultados da aplicação dos critérios estabelecidos no Decreto Regulamentar n.º 62/94, de 2 de Novembro)³⁶⁹; li) em 1996 – Portaria n.º 659/96, de 14 de novembro – Altera o quadro de pessoal do Serviço Nacional de Protecção Civil, aprovado pela Portaria nº 720/94, de 11 de Agosto, aumentando-o com um lugar de escriturário dactilógrafo, a extinguir quando vagar³⁷⁰; lii) ainda em 1996 – Decreto-Lei n.º 209/96, de 15 de novembro - Altera o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, que cria a Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros³⁷¹; liv) também em 1996 – Portaria n.º 696/96, de 28 de novembro – Aprova e publica em anexo o modelo de cartão de identidade a usar pelos inspectores de bombeiros do serviço nacional de bombeiros, de molde a possibilitar a livre entrada e circulação nos locais onde tenham de exercer as suas funções inspectivas ou fiscalizadoras. Define as características, estabelece a validade e dispõe sobre a emissão de segunda via do referido cartão³⁷²; lv) em 1996 – Declaração de Retificação 16-A/96, de 30 de novembro - Declara ter sido rectificado o Decreto Lei nº 209/96, do Ministério da Administração Interna, que altera o Decreto Lei nº 418/80, de 20 de Setembro (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros), publicado no Diário da República, 1ª série, nº 265, de 15 de Novembro de 1996³⁷³; lvi)

³⁶⁷ <https://dre.pt/application/file/551494>

³⁶⁸ <https://dre.pt/application/file/692533>

³⁶⁹ <https://dre.pt/application/file/619658>

³⁷⁰ <https://dre.pt/application/file/166357>

³⁷¹ <https://dre.pt/application/file/168703>

³⁷² <https://dre.pt/application/file/198862>

³⁷³ <https://dre.pt/application/file/248882>

em 1996 – Decreto-Lei n.º 247/96, de 21 de dezembro – Altera o Decreto-Lei 407/93, de 14 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico dos corpos de bombeiros, no atinente à composição do Conselho Nacional dos Bombeiros (previsto no artigo 12 do citado diploma), inserindo um representante das associações de bombeiros profissionais³⁷⁴; lvii) em 1997 – Decreto Regulamentar n.º 41/97, de 07 de outubro – Estabelece o regime jurídico da tipificação dos corpos de bombeiros³⁷⁵; lviii) em 1997 – Portaria n.º 1062/97, de 17 de outubro – Fixa os resultados da aplicação dos critérios estabelecidos pelo Decreto Regulamentar n.º 41/97, de 7 de Outubro, a cada município e a cada corpo de bombeiros³⁷⁶; lix) ainda em 1997 – Decreto-Lei n.º 359/97, de 17 de dezembro – Altera a norma transitória contida no artigo 26º do Decreto Lei n.º 293/92, de 30 de Dezembro (regime jurídico dos corpos de bombeiros profissionais da administração local), que permite a substituição do curso de promoção pela prestação de provas teóricas e práticas em concursos para certas categorias profissionais³⁷⁷; lx) em 1999 – Decreto-Lei n.º 152/99, de 10 de maio - Altera o Decreto-Lei n.º 203/93, de 3 de Junho (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Protecção Civil). Cria o Departamento de Prevenção e Protecção das Populações, o Núcleo de Relações Internacionais e Cooperação, o Centro de Informação Pública³⁷⁸; lxi) ainda em 1999 – Declaração de Rectificação n.º 10-AQ/99, de 30 de junho – Declara ter sido rectificado o Dec Lei n.º 152/99, de 10 de Maio, do Ministério da Administração Interna, que altera o Decreto-Lei n.º 203/93, de 3 de Junho (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Protecção Civil³⁷⁹; lxii) ainda em 1999 – Decreto-Lei n.º 316/99, de 11 de agosto - Altera o Decreto-Lei n.º 231/86, de 14 de Agosto que criou, no Serviço Nacional de Protecção Civil, a conta especial de emergência³⁸⁰; lxiii) em 2000 – Decreto-Lei n.º 293/2000, de 17 de novembro – Aprova a nova lei orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros, organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, tutelado pelo Ministro da Administração Interna. Extingue o Conselho Superior de Bombeiros, os conselhos regionais de bombeiros e as inspecções regionais de bombeiros. Confere nova designação à Inspeção Superior de Bombeiros, que passa a denominar-se Inspeção Nacional de

³⁷⁴ <https://dre.pt/application/file/146105>

³⁷⁵ <https://dre.pt/application/file/667380>

³⁷⁶ <https://dre.pt/application/file/668384>

³⁷⁷ <https://dre.pt/application/file/417343>

³⁷⁸ <https://dre.pt/application/file/331153>

³⁷⁹ <https://dre.pt/application/file/406381>

³⁸⁰ <https://dre.pt/application/file/423107>

Bombeiros³⁸¹; lxiv) ainda em 2000 – Decreto-Lei n.º 294/2000, de 17 de novembro – Reformula o Conselho Nacional de Bombeiros, criado pelo Decreto-Lei nº 407/93 de 14 de Dezembro, dispondo sobre a sua natureza, competências e composição³⁸²; lxv) em 2000 – Decreto-Lei n.º 295/2000, de 17 de novembro – Aprova, publicando em anexo, o Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros (sapadores, municipais, voluntários e privativos), dispondo nomeadamente sobre as respectivas competências, missão, áreas de actuação, organização, recursos humanos, veículos e equipamentos, direitos, deveres e incompatibilidades, regime disciplinar, instrução e formação, e prestação de serviços³⁸³; lxvi) também em 2000 – Decreto-Lei n.º 296/2000, de 17 de novembro – Cria os centros de coordenação de socorros (CCS), serviços permanentes do Serviço Nacional de Bombeiros, com a finalidade de assegurar a coordenação de socorros e o comando operacional dos diversos meios e serviços de socorro e assistência. Constitui, a nível nacional, o Centro Nacional de Coordenação de Socorros (CNCS), e, a nível distrital, os centros de coordenação de socorros, dispondo sobre as respectivas atribuições, pessoal dirigente e funcionamento. Extingue os centros de coordenação operacional com a entrada em funcionamento a nível distrital dos CCS³⁸⁴; lxvii) em 2000 – Declaração de Retificação 16-E/2000, de 30 de novembro – De ter sido rectificado o Decreto-Lei nº 293/2000, do Ministério da Administração Interna, que aprova a nova Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros, publicado no Diário da República, 1ª série, nº 266, de 17 de Novembro de 2000³⁸⁵; lxviii) em 2001 – Portaria n.º 449/2001, de 05 de maio – Cria o Sistema de Socorro e Luta contra Incêndios (SSLI)³⁸⁶, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril; lxix) em 2001 – Decreto-Lei n.º 186/2001, de 22 de junho – Cria um regime excepcional e transitório relativamente à aplicação do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 293/92, de 30 de Dezembro, que estabelece o regime dos cargos de bombeiros profissionais da administração local, definindo a sua natureza, conteúdo funcional, carreira, recrutamento, estágio, direitos e deveres das mesmas³⁸⁷; lxx) ainda em 2001 – Decreto-Lei n.º 209/2001, de 28 de julho - Altera os Decretos-Leis nºs 293/2000, 295/2000, 296/2000 e 297/2000, todos de 17 de Novembro, que aprovam,

³⁸¹ <https://dre.pt/application/file/616107>

³⁸² <https://dre.pt/application/file/616103>

³⁸³ <https://dre.pt/application/file/616104>

³⁸⁴ <https://dre.pt/application/file/616105>

³⁸⁵ <https://dre.pt/application/file/296492>

³⁸⁶ <https://dre.pt/application/file/316002>

³⁸⁷ <https://dre.pt/application/file/362668>

respectivamente, a lei orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros, o Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros, a criação dos centros de coordenação de socorros e o Estatuto Social do Bombeiro³⁸⁸; lxxi) em 2001 – Portaria n.º 963/2001, de 13 de agosto – Cria o modelo de cartão de identidade para uso dos elementos dos corpos de bombeiros³⁸⁹; lxxii) em 2002 – Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril – Estabelece o estatuto de pessoal dos bombeiros profissionais da administração local³⁹⁰; lxxiii) em 2003 – Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de março – Cria o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, definindo a sua natureza, orgânica, competências, atribuições, órgãos e serviços. Extingue o Serviço Nacional de Bombeiros e o Serviço Nacional de Protecção Civil e a Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais³⁹¹; lxxiv) ainda em 2003 – Resolução da Assembleia da República n.º 25/2003, de 02 de abril – Melhora as políticas de prevenção e combate aos fogos florestais³⁹²; lxxv) ainda em 2003 – Despacho Normativo n.º 31/2003, de 30 de julho – Aprova os modelos dos cartões de identificação dos funcionários do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC)³⁹³; lxxvi) em 2004 – Decreto Regulamentar n.º 5/2004, de 21 de abril – Cria a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais³⁹⁴; lxxvii) ainda em 2004 – Portaria n.º 497/2004, de 6 de maio – Aprova o cartão de identidade para uso dos elementos dos corpos de bombeiros³⁹⁵; lxxviii) em 2005 – Decreto-Lei n.º 97/2005, de 16 de junho – Altera o Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março, (cria o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil e extingue o Serviço Nacional de Bombeiros e o Serviço Nacional de Protecção Civil) relativamente às atribuições do Centro Nacional de Operações de Socorro e às dos Centros Distritais de Operações de Socorro, bem como às dos seus dirigentes e respectivo estatuto remuneratório³⁹⁶; lxxvix) também em 2005 – Portaria n.º 622/2005, de 1 de agosto – Aprova o plano de vestuário e distintivos do comandante operacional nacional e dos comandantes operacionais distritais do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil³⁹⁷; lxxx) em 2006 – Decreto-Lei n.º 21/2006, de 2 de fevereiro – Altera a orgânica

³⁸⁸ <https://dre.pt/application/file/377858>

³⁸⁹ <https://dre.pt/application/file/524333>

³⁹⁰ <https://dre.pt/application/file/303336>

³⁹¹ <https://dre.pt/application/file/231058>

³⁹² <https://dre.pt/application/file/232600>

³⁹³ <https://dre.pt/application/file/651784>

³⁹⁴ <https://dre.pt/application/file/223321>

³⁹⁵ <https://dre.pt/application/file/301896>

³⁹⁶ <https://dre.pt/application/file/226947>

³⁹⁷ <https://dre.pt/application/file/240285>

do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março, no concernente às estruturas do Centro Nacional de Operações de Socorro e respectivos centros distritais, que passam agora a designar-se, respectivamente, Comando Nacional de Operações de Socorro e Comandos Distritais de Operações de Socorro³⁹⁸; lxxxix) ainda em 2006 – Declaração n.º 9/2006, de 11 de maio – Declara que se considera caduco o processo relativo à apreciação parlamentar n.º 15/X ao Decreto-Lei n.º 21/2006, de 2 de Fevereiro, que altera a Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março³⁹⁹; lxxxii) ainda em 2006 – Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho – Estabelece, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 12/2006, de 4 de Abril, as medidas e acções a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios⁴⁰⁰; lxxxiii) também em 2006 – Lei n.º 27/2006, de 03 de julho – Aprova a Lei de Bases da Protecção Civil⁴⁰¹ que foi o objeto de análise ao nível das eficiências decorrentes no sistema; lxxxiv) igualmente em 2006 – Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho – Cria o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS) e estabelece a sua estrutura, respectivas competências e funcionamento, bem como normas e procedimentos a desenvolver em situação de iminência ou de ocorrência de acidente grave ou catástrofe⁴⁰²; lxxxv) em 2007 – Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de março – Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Protecção Civil⁴⁰³; lxxxvi) ainda em 2007 – Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho – Define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território continental⁴⁰⁴; lxxxvii) igualmente em 2007 – Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro – Define o enquadramento institucional e operacional da protecção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de protecção civil e determina as competências do comandante operacional municipal⁴⁰⁵, com as alterações do Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro - transferência das competências dos governos civis; Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril - concretiza a transferência de

³⁹⁸ <https://dre.pt/application/file/552456>

³⁹⁹ <https://dre.pt/application/file/655473>

⁴⁰⁰ <https://dre.pt/application/file/358462>

⁴⁰¹ <https://dre.pt/application/file/537897>

⁴⁰² <https://dre.pt/application/file/539153>

⁴⁰³ <https://dre.pt/application/file/520496>

⁴⁰⁴ <https://dre.pt/application/file/635749>

⁴⁰⁵ <https://dre.pt/application/file/629301>

competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil, ao abrigo das alíneas a) e d) do artigo 14.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto; lxxxviii) em 2008 – Decreto-Lei n.º 56/2008, de 26 de março – Estabelece o modo de aprovação das normas de funcionamento da Comissão Nacional de Protecção Civil⁴⁰⁶; lxxxix) em 2008 – Portaria n.º 302/2008, de 18 de abril – Estabelece as normas de funcionamento da Comissão Nacional de Protecção Civil⁴⁰⁷; ic) em 2008 – Decreto-Lei n.º 112/2008, de 01 de julho – Institui uma conta de emergência titulada pela Autoridade Nacional de Protecção Civil, para fazer frente a situações de catástrofe ou calamidade⁴⁰⁸; xci) em 2008 – Decreto-Lei n.º 123/2008, de 15 de julho – Altera o artigo 49.º-A do Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 21/2006, de 2 de Fevereiro, relativamente às condições de nomeação para as funções de comandante, 2.º comandante e adjunto de operações nacionais no âmbito do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil⁴⁰⁹; xcii) em 2012 – Decreto-Lei n.º 248/2012, de 21 de novembro – Altera (primeira alteração) o Decreto-Lei 247/2007, de 27 de junho, que define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território continental, e procede à sua republicação⁴¹⁰; xciii) em 2013 – Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio – Aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Protecção Civil, abreviadamente designada por ANPC⁴¹¹; xciv) em 2014 – Portaria n.º 73/2014, de 10 de março – Aprova o Regulamento de Uniformes da Estrutura Operacional da Autoridade Nacional de Protecção Civil⁴¹²; xcv) em 2014 – Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro – Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, que aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Protecção Civil⁴¹³; xcvi) em 2017 – Portaria n.º 91/2017, de 02 de março – Define o âmbito, o modo de reconhecimento e as formas de cooperação em atividades de protecção civil das organizações de voluntariado de protecção

⁴⁰⁶ <https://dre.pt/application/file/246415>

⁴⁰⁷ <https://dre.pt/application/file/249891>

⁴⁰⁸ <https://dre.pt/application/conteudo/456272>

⁴⁰⁹ <https://dre.pt/application/file/456586>

⁴¹⁰ <https://dre.pt/application/file/191031>

⁴¹¹ <https://dre.pt/application/file/513546>

⁴¹² <https://dre.pt/application/file/571859>

⁴¹³ <https://dre.pt/application/file/58660558>

civil, adiante designadas por OVPC⁴¹⁴; xcvi) em 2018 - Decreto-Lei n.º 12/2008, de 16 de fevereiro – Cria a Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P.⁴¹⁵.

⁴¹⁴ <https://dre.pt/application/file/a/106546077>

⁴¹⁵ <https://dre.pt/application/conteudo/247453>

2- Complemento às Normas Atuais (Regiões Autónomas e Autarquias Locais)

As Leis Orgânicas da ANPC e ANEPC referem que as atribuições desta autoridade nacional são prosseguidas em todo o território nacional. Ao passo que a da ANPC estatua⁴¹⁶ “sem prejuízo das competências próprias dos órgãos relevantes das regiões autónomas e das autarquias locais”. A Lei Orgânica da ANEPC define “sem prejuízo das competências de governo próprio, dos serviços das regiões autónomas e das autarquias locais”, permitindo ainda a atuação nas regiões autónomas em determinadas situações e em articulação com os órgãos e serviços respetivos⁴¹⁷.

Verifica-se aqui uma nova figura jurídica, a “dos órgãos de governo próprio” o que nos levante a dúvida, será já a abertura para a entidade reguladora independente neste setor?

Conforme se pode constatar abaixo, as regiões autónomas da Madeira e dos Açores têm autonomia no setor da proteção civil. Por essa razão apenas vamos enunciar o seu normativo da proteção civil.

As regiões autónomas⁴¹⁸ gozam nos termos da constituição de um regime político-administrativo próprio fundamentado “nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais...”⁴¹⁹, mas é com base no art.º 60.º da Lei de Bases da Proteção Civil que se materializa essa autonomia, não obstante da necessidade de articulação com as entidades nacionais⁴²⁰.

Na Região Autónoma da Madeira referimo-nos ao Decreto Legislativo Regional n.º 16 /2009/M, de 30 de junho que aprova o Regime Jurídico do Sistema de Proteção Civil da Região Autónoma da Madeira.

⁴¹⁶ art. 3.º da Lei Orgânica da ANPC cujo a epígrafe era “Âmbito territorial”.

⁴¹⁷ art. 5.º da Lei Orgânica da ANEPC cujo a epígrafe é “Âmbito territorial”.

⁴¹⁸ O art. 199.º da CRP distingue conforme nos refere (Amaral, 1993) “três grandes modalidades de administração pública: a administração directa do Estado; a administração estadual indirecta; e a administração autónoma.” Para o mesmo autor “A «administração autónoma» é aquela que prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas actividades, sem sujeição a hierarquia ou superintendência do Governo.” - Amaral, Diogo Freitas, 1998, Vol. I, Op. Cit. p. 393

⁴¹⁹ n.º 1 do art. 225.º da CRP

⁴²⁰ Art. 60.º da Lei de Bases da Proteção Civil cujo a epígrafe é “Regiões Autónomas” n.º 1 “Nas regiões autónomas os serviços de proteção civil dependem dos respetivos órgãos do governo próprio, sem prejuízo da necessária articulação com as competentes entidades nacionais.” N.º 2 “Nas regiões autónomas os componentes do sistema da proteção civil, a responsabilidade sobre a respetiva política e a estruturação dos serviços de proteção civil constantes desta lei e das competências dele decorrentes são definidos por diploma das respetivas Assembleias Legislativas”.

Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho que institui o Serviço Regional de Protecção Civil, IP -RAM e aprova a respectiva orgânica.

Decreto Legislativo Regional n.º 8/2010/M que altera a orgânica do Serviço Regional de Protecção Civil, IP –RAM.

Portaria n.º 24/2011, de 17 da Região da Autónoma da Madeira, que estabelece as normas de funcionamento da Comissão Regional de Protecção Civil.

Despacho n.º 02/2012, de 17 de maio da Região Autónoma da Madeira, que aprova o regulamento de Funcionamento do Centro de Coordenação Operacional Regional.

Decreto Legislativo Regional n.º 12/2013/M, de 5 de março que procede à segunda alteração à orgânica do Serviço Regional de Protecção Civil, IP-RAM, aprovada em Anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho.

Portaria Conjunta da Vice-Presidência do Governo Regional e das Secretarias Regionais do Plano e Finanças e dos Assuntos Sociais n.º 69/2013, de 02 de agosto que aprova os Estatutos do Serviço Regional de Protecção Civil, IP.RAM.

Quanto à Região Autónoma dos Açores as competências na matéria de protecção civil e bombeiros é do Secretário Regional da Saúde, daí a referência.

Lei Orgânica do Governo Regional. Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2016/A Orgânica do XII Governo Regional dos Açores.

Decreto Legislativo Regional n.º 07/99/A, de 19 de março, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 39/2006/A, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 11/2007/A, de 23 de abril que estabelece a Orgânica do Serviço Regional de Protecção Civil e Bombeiros dos Açores.

Com a nova Lei-Quadro da Transferência de Competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais⁴²¹, são transferidas para os municípios e para as comunidades intermunicipais um conjunto de novas competências, ainda que e até 2020 careçam da aceitação dos respetivos municípios.

⁴²¹ Lei-Quadro da Transferência de Competências para as Autarquias Locais, Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, no seu art. 14.º concretiza para as órgãos municipais as: i) aprovar os planos de emergência de protecção civil; ii) Apoiar as equipas de intervenção permanentes das Associações de Bombeiros Voluntários; iii) participar na gestão dos sistemas de videovigilância e de vigilância móvel no âmbito da defesa da floresta contra incêndios; e iv) assegurar o funcionamento do centro de coordenação operacional municipal. Já o seu art. 34.º concretiza para as entidades intermunicipais as competências: i) participação na definição da rede dos quartéis de bombeiros voluntários; e ii) elaboração de programa de apoio às corporações de bombeiros voluntários.

No âmbito da Lei-Quadro surgiu o Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro que Concretiza a Transferência de Competências para os órgãos municipais no domínio do apoio às equipas de intervenção permanente das entidades intermunicipais no domínio da rede de quartéis de bombeiros voluntários e dos programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários.

A Lei n.º 65/2007 de 12 de Novembro definiu o enquadramento institucional e operacional da protecção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de protecção civil (SMPC), com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 114/2012, de 30 de novembro (transferência das competências dos governos civis).

Ainda sobre as competências municipais o mais recente diploma, Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril - concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da protecção civil, ao abrigo das alíneas a) e d) do artigo 14.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, com a segunda alteração à Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro na sua actual redacção⁴²².

Optou-se por não se fazer referência à legislação: i) das Associações Humanitárias detentoras de Corpos de Bombeiros; ii) dos Corpos de Bombeiros; iii) do INEM, IP; iv) do transporte de doentes não urgentes; v) classificação das ocorrências; vi) Equipas de intervenção Permanente (EIP); vii) Critérios e Normas Técnicas para a Elaboração de Planos de Emergência de Protecção Civil, viii) Escola Nacional de Bombeiros, ix) formação e instrução; x) Lei do Financiamento dos Corpos de Bombeiros; xi) Fundo Social do Bombeiro; xii) Insignias e Estrutura da Força Especial de Protecção Civil – Ex-Força Especial de Bombeiros; xiii) vasta legislação do domínio da floresta, nomeadamente SGIFR, AGIF, DECIR, GFR, DFCEI, PCIR, PMDFCI; xiv) Lei da Segurança Interna; xv) Decreto-Lei da Orgânica do Ministério da Administração Interna; xvi) OVPC; xvii) Despachos, Diretivas e Resoluções no domínio da Protecção Civil, porquanto e não obstante de fazer parte do setor da protecção civil acabava por nos afastar do objeto de estudo, mas que pode ser consultada na bibliografia jurídica.

⁴²² O Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril revoga a Portaria n.º 449/2001 de 5 de Maio - Contém o conjunto de normas que caracterizam a organização do dispositivo operacional do sector dos bombeiros, designado por Sistema de Socorro e Luta contra Incêndios

Anexo II – Entidades Administrativas Independentes «A Constituição e a Lei»

Definido o papel do Estado e, o que pretendemos do Estado, isto é, hodiernamente a doutrina vem assegurando que estamos na era do Estado regulador, transcrevendo-se esse Estado regulador no quadro legal, citemos a esse título, o que a Constituição da República Portuguesa estatui no n.º 3 do art. 267.º “a lei pode criar entidades administrativas independentes”.

No quadro normativo infra-constitucional, a Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto é a Lei-Quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação.

Antes de entrarmos em concreto nas Entidades Administrativas Independente há que fazer uma breve ressalva do que a nossa Constituição refere da estrutura da administração.

Nos termos do n.º 1 do art. 267.º da Constituição a administração será estruturada com vários objetivos: i) evitar a burocratização, ii) aproximar os serviços das populações e iii) assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva.

Para concretizar esses objetivos a lei terá de estabelecer adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem que isto coloque em causa: i) a eficácia, ii) o princípio da unidade de ação da Administração, e iii) os poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.

A administração pública conforme nos refere a nossa constituição “visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”⁴²³.

Mais nos refere a constituição que “a lei pode criar entidades administrativas independentes”⁴²⁴.

Como explana (Cardona, 2004) “foi, pois, com o Império Romano, que se deu início ao aperfeiçoamento e estruturação da organização da administração pública que exercia funções de segurança, nomeadamente de defesa das fronteiras e da tranquilidade pública, cobrava impostos, administrava a justiça e realizava grandes obras públicas”⁴²⁵.

⁴²³ art. 266.º da CPR n.º 1

⁴²⁴ art. 267.º n.º 3 da CRP

⁴²⁵ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit., p. 76

Hoje as funções do Estado e o seu contrato social é seguramente diferente, ainda que sempre com o objetivo de conforme refere (Azevedo, 2008) “atingir níveis máximos de do bem-estar social”⁴²⁶.

Comecemos pela história...

A primeira constituição remonta a 1822, pleno Estado Absolutista na linha do poder moderador conforme se pode ver na Carta Constitucional Portuguesa de 1826⁴²⁷.

Na primeira constituição lê-se “o reino de Portugal consiste na associação de todos os portugueses”. Estamos perante um interesse coletivo. Este diploma, e na senda da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (art. 16.º) consagra assim 3 ideias base: i) garantia de direitos e liberdades; ii) separação de poderes; iii) liberalismo político e económico.

Refere-nos (Gouveia, 2013) “a primeira Constituição da História do Direito Constitucional Português insere-nos no liberalismo político, económico e filosófico, tendo também Portugal sido beneficiado por uma Revolução Liberal, que ocorreu em 24 de agosto de 1820, depois de tentativas frustradas. Certamente que a mais relevante de todas foi a «Súplica da Constituição», de 1808, dirigida a Napoleão Bonaparte, no contexto das invasões francesas, supostamente concebida como estratégia contra as pretensões monárquicas de Junot”⁴²⁸.

São funções do Estado: i) política (legislativa); ii) administrativa (executiva); e iii) jurisdicional. Esta separação das funções, está assim na «linha da separação de poderes».

Vejamos o que nos refere a Constituição como tarefas fundamentais do Estado que nos importam para análise do setor da proteção civil: i) “garantir a independência nacional e criar condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam”; ii) “defender a democrática política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais”; iii) “promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre o portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientes, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e socais”; e iv) “proteger e valorizar o património cultural do povo

⁴²⁶ Azevedo, Maria Eduarda – As Parcerias Público Privadas: Instrumento de Uma nova Governação Pública. Lisboa: Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2008 p. 31

⁴²⁷ Tem a designação de Carta Constitucional porque apenas foi outorgada pelo monarca D. Pedro IV.

⁴²⁸ Gouveia, Jorge Bacelar, Op. Cit. p. 378

português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território”⁴²⁹.

Salientamos estas tarefas, porquanto a ineficácia do setor da proteção civil, como se pode constatar no passado recente, faz com que o Estado falhe nas suas tarefas essenciais.

A análise das atribuições e competências da proteção civil, e do papel do Estado para o setor não pode ser visto isoladamente. Para pensar o sistema da proteção civil, temos de saber o que queremos quanto a recursos naturais, ao ordenamento do território, sustentabilidade, organização administrativa entre outros domínios. Precisamos de pensar os territórios de baixa densidade e quais os desafios estes nos apresentam, bem como dos grandes centros urbanos. Ainda que, com problemas diferentes, quer territórios de baixa densidade, quer grandes cidades, senão forem bem pensados, são potenciais obstáculos para uma proteção civil eficaz.

Fazemos esta analogia do serviço que presta a proteção civil e da necessidade de pensar um todo, porque a eficácia do setor só pode ser uma realidade quanto pensada previamente no contexto da política nacional no todo. Preservar os recursos naturais não é deixar a floresta ao abandono, nem tão pouco é cortar a floresta para evitar os fogos rurais. Seguramente para se evitar a contaminação de um rio, a solução não passará certamente por secá-lo.

Já vimos anteriormente que o Estado prestador está em crise. Para se garantir a justiça retributiva, que se consagra pela coesão territorial, a promoção da igualdade real entre regiões e cidadãos, é necessário ir além de um Estado proprietário e gestor direto de serviços, que quer pelas dinâmicas da administração pública tradicional, quer por razões de ordem económica torna-se necessário chamar os privados e os mais próximos a prestar o serviço. Esta coesão territorial, passa então pela transferência de competências, pela descentralização ou pela privatização, o que se pode acompanhar «pela regulamentação».

A nossa constituição consagra o princípio do Estado social, que tem na sua base a coesão territorial.

Se assim não fosse, como era possível a promoção e desenvolvimento económico, social e cultural, mantendo os níveis básicos de prestações sociais, se cada vez forem maiores as desigualdades sociais?

Voltamos à história...

⁴²⁹ (CRP, 2007) – alíneas a), c), d) e e) do art. 9.º respetivamente.

Com o fim da monarquia constitucional em 05 de outubro de 1910, e implantada a República Portuguesa⁴³⁰, em 21 de agosto de 1911 aprovada pela Assembleia Constituinte Portuguesa é promulgada a Constituição da República.

Em 28 de maio de 1926 dá-se um golpe de estado originando a queda da chamada I República, e conseqüentemente nos leva à II República, um estado autoritário, o chamado «Estado Novo».

Estávamos perante um estado autoritário, o que diverge de um estado totalitário. Diferenciamos estes dois estados em dois conceitos: i) autonomia da sociedade civil face ao poder político; e ii) direitos dos cidadãos. No primeiro (Estado autoritário) há limitação dos direitos dos cidadãos e há autonomia entre sociedade e exercício do poder político. Ao passo que no segundo (Estado totalitário) há uma total supressão dos direitos dos cidadãos e a sociedade civil não tem autonomia⁴³¹.

Este Estado (totalitário) durou até ao 25 de abril de 1974, onde a revolução dos cravos pôs termo à ditadura, iniciando a 3.ª República⁴³².

A primeira constituição da 3.ª República é aprovada em 2 de abril de 1976, tendo entrado em vigor em 25 de abril do mesmo ano⁴³³.

O princípio consagrado na nossa constituição para as funções administrativas é a do princípio da unidade, como já fizemos referência em sede do papel do Estado.

Foi a revisão constitucional de 1997 que passou a consagrar a existência da administração independente.

Para ser uma «Órgão Independente da administração» relembremos a este respeito (Amaral, Vol. I, 2015) “desde cedo que, pontualmente, a Constituição retira da esfera do Governo pequenos núcleos de funções administrativas que - pela especial sensibilidade das matérias em causa e, sobretudo, pela sua estreita ligação à tutela de direitos, liberdades e garantias - requerem um nível de independência política incompatível com a pura e simples integração de quem as prossegue nas estruturas administrativas do Governo. Nuns casos, a Constituição prevê directamente o órgão independente que deve assegurar o desempenho dessa função de protecção de direitos fundamentais, impondo ao

⁴³⁰ Designada a primeira república, constituindo-se o Governo Provisório sob a presidência de Teófilo Braga.

⁴³¹ Comumente apresentado.

⁴³² A Junta de Salvação Nacional assume a chefia do Estado.

⁴³³ Em 11 de abril de 1975 é criada a 1.ª Plataforma de Acordo Constitucional, resultante do 11 de março. Em 25 de abril de 1975 decorrem as eleições da Assembleia Constituinte que tinham como objetivo a elaboração da Constituição. Já a 2.ª Plataforma Constitucional é criada em 26 de fevereiro de 1976.

legislador ordinário que o institua em concreto. Noutros casos, a Constituição, juntamente com a consagração de um certo direito fundamental, contém uma «determinante organizativa» necessária para a sua tutela efectiva, ficando o legislador ordinário com a liberdade para escolher o nome, a composição e as competências do órgão independente que terá a seu cargo essa protecção»⁴³⁴.

Outro dos princípios a ter em conta é o princípio da intergeracionalidade. Conforme refere (Lobo, Vol. I, 2019) “finalmente, o princípio da conservação do acesso obriga a que se efectuem juízos redistributivos dentro da mesma geração e entre gerações sucessivas. Na primeira dimensão, todos os membros da mesma geração devem ter um acesso equivalente aos recursos herdados da geração anterior (equidade intrageracional); por sua vez, na segunda dimensão, cada geração deverá garantir que todos os membros da geração seguinte tenham a possibilidade de acesso a esses recursos (equidade intergeracional)”⁴³⁵.

Ligamos tudo isso à protecção civil. Temos de defender o ambiente, evitar os fogos, para haver essa intergeracionalidade e, deixar condições para que outros possam viver melhor no futur. As árvores produzem oxigénio, têm as gerações futuras o direito a ter, não só o mesmo nível de oxigénio, como a sua capacidade produtiva. Referimo-nos ao oxigénio, mas poderíamos estar a falar da água ou qualquer outro bem essencial à vida humana.

Mudou o contrato social. Mas pergunta-se, e a Constituição mudou?

Já refere (Canotilho, 1993), a título do paradigma do informal ou do Estado Constitucional informal, “o "informal é que está a dar", assim dizem os jovens a pretexto das mais variadas coisas e pessoas. De um modo idêntico, poderíamos transferir o "dito" para o âmbito do direito constitucional e afirmar: "o Estado Constitucional informal é o que está a dar". Em linguagem comum insinua-se a emergência, no âmbito do direito constitucional, de um novo paradigma: o paradigma do Estado Constitucional informal”⁴³⁶.

Com o final da segunda guerra mundial, um novo contrato social foi exigido. Na procura do Bem-Estar, surgiu um novo um Estado, o “Estado Prestador”⁴³⁷.

⁴³⁴ Amaral, Diogo Freitas, 2015, Op. Cit. p. 269 e 270

⁴³⁵ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. I, Op. Cit.p.68

⁴³⁶ Canotilho, José Joaquim Gomes Canotilho, 1993, Op. Cit. p. 20

⁴³⁷ Neste sentido, Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit., p. 85

É neste contexto de estado prestador, que refere (Cardona, 2014) e, assim que encontramos três áreas fundamentais de intervenção da administração, a saber: “a) A actividade administrativa jurídica e a actividade material ou técnica; b) A actividade jurídica e a actividade social, e c) A actividade de prestação de serviços aos cidadãos”⁴³⁸.

Ainda (Cardona, 2014), “na verdade, com a implantação do Estado Liberal, os Estados europeus, iniciaram um novo regime de prestação de serviços públicos *uti singuli*, ou seja prestações de utilidades a pessoas concretas e determinadas mas com carácter de utilidade social genérica”⁴³⁹.

Feita a abordagem constitucional, fazemos uma pequena passagem pela Lei-Quadro. O normativo que regula as Entidades Administrativas Independentes com funções de Regulação é a Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto - Lei-Quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação.

Este diploma reconhecia como entidades reguladoras: i) Instituto de Seguros de Portugal; ii) Comissão de Valores Mobiliários; iii) Autoridade da Concorrência; iv) Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos; v) Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM⁴⁴⁰; vi) Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC, I.R.)⁴⁴¹; vii) Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.)⁴⁴²; viii) Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos; e ix) Entidade Reguladora da Saúde.

Mais refere a Lei-Quadro que o diploma não se aplica ao Banco de Portugal e Entidade Reguladora para a Comunicação Social⁴⁴³.

A salientar que a própria Lei-Quadro afasta do âmbito da sua aplicação “quando exista norma de direito da União Europeia ou internacional que disponha em sentido contrário e seja aplicável à entidade reguladora e respetiva atividade”, não obstante, “nesse caso os estatutos da entidade” ter de “refletir essa especificidade”⁴⁴⁴.

Como vimos, o Estado passou assim da função prestadora para a função

⁴³⁸ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit., p. 81

⁴³⁹ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit., p. 82

⁴⁴⁰ Redenominado pelo próprio diploma, por força do n.º 3 do art 4.º passando a designar-se «Autoridade Nacional de Comunicações».

⁴⁴¹ Redenominado pelo próprio diploma, por força do n.º 3 do art 4.º passando a designar-se «Autoridade Nacional de Aviação Civil».

⁴⁴² Redenominado pelo próprio diploma, por força do n.º 1 do art. 4.º “O IMT, I.P., é reestruturado, sucedendo-lhe a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes nas suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos.”

⁴⁴³ Por força do n.º 4 do art. 3.º cuja a epígrafe é “Normas transitórias” e do n.º 3 do art. 3.º do Anexo da Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto, estas Instituições regem-se por legislação própria.

⁴⁴⁴ N.º 2 do art. 2.º da Lei-Quadro

reguladora. Esta transformação fez-se de forma gradual e não homogénea, sendo algumas atividades na esfera do Estado enquanto Institutos Públicos, outras na esfera do Estado central através de Direções Gerais.

A natureza das entidades reguladoras é de entidades administrativas independentes, pessoas de direito público, e que têm atribuições: i) em matéria de regulação económica; ii) na defesa dos serviços de interesse geral; iii) na proteção dos direitos e interesses dos consumidores; e iv) na promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social⁴⁴⁵.

Recorde-se como refere (Cardoso, 2002) “... a Administração independente constituirá sempre uma exceção no universo da organização administrativa”⁴⁴⁶.

Já para (Moreira, et al., 2003) “a novidade que a emergência das autoridades independentes representa, na evolução recente do modelo tradicional de Administração, reside no facto de se tratar de autoridades públicas de natureza administrativa, mas que não se integram em nenhuma das categorias de direito administrativo existentes: dispõem de um estatuto de independência orgânica e funcional que não tem paralelo no quadro da organização administrativa tradicional”⁴⁴⁷ conforme iremos analisar mais à frente neste trabalho.

Refere-nos (Ferreira, 2009) “deste modo, atendendo a que estas autoridades de regulação autónomas podem concentrar em si mesmas poderes que em múltiplos sentidos se aproximam dos três poderes típicos do Estado, há quem proponha a sua qualificação como uma manifestação *sui generis* de quarto poder público”⁴⁴⁸.

A Lei-Quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação, foi publicada em 28 de agosto de 2013, no entanto, começou a ser trabalhada bastante antes pelo Professor Doutor Vital Moreira. Tendo sido só terminada e publicada durante o período em que Portugal se encontrava em resgate financeiro. É importante situar o normativo no tempo, para que possamos compreender certas estatuições⁴⁴⁹.

Vejamos os traços principais da Lei-Quadro. Estatui o diploma quais os poderes, funções, atribuições e competências das entidades.

⁴⁴⁵ Art. 3.º da Lei-Quadro

⁴⁴⁶ Cardoso, José Lucas, Op. Cit.p. 468

⁴⁴⁷ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 43

⁴⁴⁸ Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo, Op. Cit. p. 31

⁴⁴⁹ Independentemene de se concordar ou não.

Podem ser entidades reguladoras a defesa dos direitos fundamentais e direitos económicos.

Quanto aos poderes, estas entidades têm poderes de regulação, nomeadamente poderes de supervisão, fiscalização e de sanção de infrações.

Em Portugal existem 12 entidades reguladoras, 9 das quais se regem pela Lei-Quadro. Existem entidades reguladoras setoriais. Podemos dizer que as entidades reguladoras advêm de direções gerais e/ou institutos públicos, por opção política ou imposição legislativa (nacional ou estrangeira) e que têm evoluído nas funções e funcionamento.

Nos termos do art. 3.º da Lei-Quadro, foram reconhecidas com a legislação 9 entidades reguladoras, acrescidas do Banco de Portugal e Entidade Reguladora para a Comunicação Social as quais não se aplica o acima referido diploma.

São Entidades Reguladoras: i) Instituto de Seguros de Portugal (hoje Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões); ii) Comissão do Mercado de Valores Mobiliários; iii) Autoridade da Concorrência; iv) Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos; v) Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM); vi) Instituto Nacional de Aviação Civil (hoje ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil); vii) Instituto de Mobilidade e dos Transportes; viii) Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos; e ix) Entidade Reguladora da Saúde.

Podemos constatar a informação retirada do sítio da internet de cada entidade e a título resumido no ANEXO V.

Não é objeto neste ponto, nem do trabalho realizar qualquer resumo ou comentário ao diploma legal, no entanto, parece-nos importante, a título de enquadramento, salientar algumas especificidades da Lei-Quadro, tendo-nos pronunciado em sede de direito a constituir e conclusões a apreciação do diploma quanto ao regime estatuído, reportando-se ao caso concreto objeto do estudo.

Como já referimos acima este diploma estabelece os “**princípios e as normas** por que se regem as entidades administrativas independentes com funções de regulação e de promoção e defesa da concorrência respeitantes às **atividades económicas dos setores privado, público, cooperativo e social**”⁴⁵⁰ sendo o mesmo que define estas entidades por «entidades reguladoras».

⁴⁵⁰ Cfr. art. 1.º da Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto - Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação. Sublinhado e negrito nossos.

A primeira especificidade é a «primazia ao Direito da União Europeia ou internacional» estatuída no artigo 2.º. Aquilo, a que (Gonçalves, 2016), chama de “Europeização”, explicando que “outra particularidade que se detecta no direito administrativo da regulação reside num fenómeno da europeização que pode desdobrar-se em dois vectores: por um lado, na influência determinante do direito comunitário na cada vez maior homogeneização dos regimes jurídicos aplicáveis nos vários Estados-membros e, por outro, na estruturação de um sistema administrativo europeu, que conjuga graus de administração comunitária e nacional.

Quanto aos princípios gerais constatamos que “As entidades reguladoras são **pessoas coletivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes**, com atribuições em matéria de regulação da atividade económica, **de defesa dos serviços de interesse geral**, de proteção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social”⁴⁵¹.

Para (Moreira, et al., 2003), “na verdade, as ARI são pessoas colectivas de tipo institucional, ou seja, institutos públicos em sentido técnico. Tal como os demais institutos públicos, são dotados de personalidade jurídica de direito público, não tendo por substrato nem uma colectividade territorial nem uma colectividade funcional. E dentro dos institutos públicos em sentido geral pertencem à modalidade dos serviços públicos personalizados, visto que não têm por substrato nem um estabelecimento público prestacional, nem um empreendimento empresarial, nem um ente fundacional, mas um serviço público de natureza ordenadora e disciplinadora de actividades em geral privadas.

Todavia, as ARI não são institutos públicos como os outros. A diferença essencial não está tanto na sua função, pois a actividade reguladora tanto pode ser exercida por ARI como por institutos públicos de tipo comum, como mesmo por serviços da administração directa do Estado. A distinção específica está no regime de independência de que tais institutos usufruem face ao Governo”⁴⁵².

No que tece ao seu objeto, temos as atribuições em matéria: i) regulação da atividade económica; ii) de defesa dos serviços de interesse geral; iii) proteção dos direitos e interesses dos consumidores; e iv) promoção da defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social.

⁴⁵¹ Cfr. n.º 1 do art. 3.º da Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto - Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação.

⁴⁵² Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 259

Mais uma vez estamos perante o facto do legislador nacional querer ir ao «encontro da Europa» nas expressões e conceitos utilizados.

Conformo constatámos durante o trabalho a expressão «serviços de interesse geral» é utilizada no direito europeu como evolução da nossa expressão serviços públicos.

Já quanto à expressão consumidores ao invés de utentes, resulta da passagem do Estado social para o Estado regulador.

A promoção e defesa da concorrência é um dos pilares basilares do direito europeu, seja e conforme consta deste diploma, do setor privado, público, cooperativo e social. Não se trata apenas da implementação das regras de concorrência no setor privado, mas estendê-las a todos os outros setores.

Outra característica é a da independência, trata-se assim de independência do Governo, seja a título de superintendência ou tutela. A este propósito (Amaral, Vol. I, 2015) “a administração central do Estado é constituída, em regra, por órgãos hierarquicamente dependentes do Governo. Mas, a título excepcional, a Constituição e a lei criam por vezes, no âmbito da administração central do Estado, certos órgãos independentes, que não devem obediência a ninguém no desempenho das suas funções administrativas”⁴⁵³.

Para (Moreira, et al., 2003) essa independência traduz-se em na “independência orgânica dos seus titulares”, “independência funcional” que se consubstancia na “ausência de ordens e de instruções ou mesmo de directivas vinculantes; inexistência de controlo de mérito ou da obrigatoriedade da prestação de contas em relação à orientação definida”, e “independência em relação aos interesses envolvidos na actividade regulada”⁴⁵⁴.

Já quanto à terminologia utilizada, se entidade administrativa independente ou autoridade administrativa independente partilhamos o entendimento de (Cardoso, 2002) “à opção pela expressão "autoridade", que sufragamos. Sempre poderá ser colocada a objecção de não revelar a necessária aptidão para atingir o desiderato pretendido, isto é, para constituir um termo intrinsecamente apto a identificar todas as estruturas organizatórias competentes para a aprovação de actos dotados de ius imperii. Porque a expressão é originária da doutrina e da ordem jurídica francesas onde o termo “autorité” corresponde ao conceito português de “órgão”. Assim sendo, correríamos o risco de

⁴⁵³ Amaral, Diogo Freitas, 2015, Op. Cit. p. 300

⁴⁵⁴ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 28

estarmos a cometer as mesmas incongruências que apontamos aos autores portugueses que adoptam a expressão "órgão independente". Contudo podemos invocar duas ordens de argumentos em contestação deste virtual escolha. Por um lado, podemos apontar a experiência italiana onde o conceito de "autorità", que reúne um conjunto não homogêneo de estruturas jurídicas quanto à natureza jurídica que revestem, foi igualmente importado da experiência francesa e no entanto foi adaptado com sentido diverso do tradicional conceito de "órgão", definido como "centro que a ordem jurídica institui com a finalidade de aprovar actos jurídicos imputáveis a uma pessoa colectiva"⁴⁵⁵.

Explica o mesmo autor, (Cardoso, 2002) "a expressão "autoridade administrativa independente" resulta da conjugação dos três termos necessários e suficientes para marcar a respectiva diferença específica no universo da organização administrativa: o termo (i) "autoridade" permite identificar todas as estruturas organizatórias com competência para a aprovação de actos dotados de ius imperii, sem embargo da sua natureza de órgãos ou de pessoas colectivas, a expressão (ii) "administrativa" ilustra o núcleo essencial da actividade que desempenham e o termo (iii) "independente" reflecte a ausência de sujeição a poderes de hierarquia, superintendência ou tutela a que estão sujeitas a generalidade das estruturas administrativas"⁴⁵⁶.

Mas para trilhar este caminho não há a necessidade de fazer qualquer alteração constitucional. Os institutos jurídicos que o nosso ordenamento tem, são os suficientes e necessários para abarcar este desafio.

Esse ato positivo do Estado no contexto atual, terá seguramente de passar para o Estado garantia. Alguns poderão questionar, mas o Estado regulador por toda a realidade que se conhece de outros países da Europa e principalmente nesta matéria nos E.U.A. não se encontra já esgotado ou, a carecer de alterações profundas? A resposta a esta pergunta é «sim». O estado regulador precisa de alterações, mas cabe-nos a nós fazer o caminho que outros já trilharam, na certeza que o iremos tentar fazer da melhor maneira, esperando logicamente que outros a seguir: i) o possam do ponto de vista operacional evoluir; e ii) do ponto de vista histórico o possam qualificar.

Diz-nos (Silva, 2012) os "princípios clássicos do serviço público (universalidade, acessibilidade, continuidade no fornecimento e qualidade) em determinadas áreas económicas, que segundo o modelo económico e social europeu devem ser prestadas em

⁴⁵⁵ Cardoso, José Lucas, Op. Cit.p. 403

⁴⁵⁶ Cardoso, José Lucas, Op. Cit.p. 547

regime de mercado, mas que integram as preocupações públicas com a garantia do mínimo de bem-estar social, enquanto factor de coesão social”⁴⁵⁷.

Quanto às limitações da criação de Autoridades Reguladoras Independentes, para (Moreira, et al., 2003), “estabelecem-se três tipos de limitações, à criação de ARI, duas de índole material e outra de natureza procedimental. A primeira traduz-se em interditar a criação de organismos independentes quando tal infrinja a garantia constitucional da administração directa ou indirecta, ou seja, quando se trate de tarefas que devem manter-se na esfera de responsabilidade política e administrativa do governo”⁴⁵⁸.

⁴⁵⁷ Silva, Suzana Tavares, Op. Cit. p. 819

⁴⁵⁸ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 263

Anexo III – Outras Entidades Reguladoras (oriundas de direções gerais)

Não nos iremos debruçar muito sobre a história das entidades reguladoras em Portugal.

Apenas referir que em Portugal existem entidades reguladoras, como tivemos oportunidade de salientar anteriormente em dois domínios: i) proteção de direitos fundamentais; e ii) regulação de atividades económicas.

Olhemos para o setor da aviação civil, conforme refere (Apolinário, 2013) “os primeiros sectores a serem desregulados foram a indústria da aviação, as telecomunicações e os transportes, a que se seguiram, nos anos seguintes, muitos outros (como o gás natural e a electricidade, por exemplo).”⁴⁵⁹

A ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil, assim designada por força da Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação, como acima referimos, cujos os Estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015 de 16 de março, e os quais procederam ao aditamento à Lei Orgânica do Ministério da Economia consubstanciando esta autoridade como adstrita a este Ministério, ressaltando que “é independente no exercício das suas funções, com atribuições de regulação, fiscalização e supervisão do setor da aviação civil...”⁴⁶⁰ Esta autoridade advém do INAC, IP cujo o regime jurídico dos seus trabalhadores passa a ser do contrato individual de trabalho, permitindo aos trabalhadores do instituto a opção pela manutenção da relação jurídica de emprego público ou do vínculo ao contrato individual de trabalho.

A sua natureza é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão, bem como de património próprio.

No âmbito do seu regime jurídico⁴⁶¹ a ANAC rege-se pelo direito: i) internacional; ii) da União Europeia; iii) regime jurídico da concorrência; iv) lei-quadro das entidades reguladoras; v) estatutos; vi) legislação técnica setorial; vii) os seus regulamentos internos; e subsidiariamente no âmbito do exercício de poderes públicos pelo vii) Código de Procedimento Administrativos e demais normas e princípios de âmbito geral

⁴⁵⁹ Apolinário, Marisa – O Estado Regulador: o novo papel do Estado: Análise da perspectiva da evolução recente do Direito Administrativo: O exemplo do sector da energia. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Direito, 2013 p. 121

⁴⁶⁰ Art. 23.º-A da Decreto-Lei n.º 11/2014 de 22 de janeiro, com as alterações do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, do Decreto-Lei n.º 82/2014 de 20 de maio, do Decreto-Lei n.º 14/2015 de 26 de janeiro e do Decreto-Lei n.º 40/2015 de 16 de março – Lei Orgânica do Ministério da Economia.

⁴⁶¹ Art. 2.º do Decreto-Lei n.º 40/2015 de 16 de março.

respeitantes aos atos administrativos do Estado; viii) as leis do contencioso administrativo⁴⁶²; ix) regime de contratação pública; x) regime a responsabilidade civil do Estado; xi) deveres de informação decorrentes do Sistema de Informação da Organização do Estado; xii) regime de jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas; e xiii) regime de inspeção e auditoria dos serviços do Estado.

1- Vantagens

A vantagem da criação de uma entidade reguladora no setor da aviação civil, em primeira instância, é permitir a viabilidade do setor, conforme refere (Martins, 2013) de “natureza e configuração altamente complexas”⁴⁶³, passando depois pela prestação do serviço propriamente dito que transformou no último século, o avião como “um dos principais meios de transporte mais utilizados em todo o mundo, tendo decisivamente contribuído para a criação de poderosos laços de interdependência entre as pessoas, culturas e negócios, e, assim, escrito algumas das mais importantes páginas de um fenómeno a que há muito nos habituámos a chamar globalização”⁴⁶⁴.

O setor da aviação civil abarca áreas distintas como a coordenação do tráfego aéreo, gestão aeroportuária, atribuição e gestão de rotas comerciais e seus horários, prestação de serviços do transporte aéreo e atividades de apoio, entre outras para os fins específicos da navegação aérea.

Há ainda, que articular quer a legislação internacional, quer a prestação específica do serviço. Viajar de São Paulo para Lisboa, via Madrid, passa obrigatoriamente pela articulação de várias entidades e ordenamentos jurídicos. Para que tudo isto aconteça são necessárias ferramentas de gestão e institutos jurídicos que agilizem todo o processo.

Como já vimos anteriormente, pretende-se com a regulação, e o Estado garantia, que haja a coesão territorial, mas também a sustentabilidade para que setores complexos como os da aviação civil possam contribuir para o bem estar, caso contrário, e a título exemplificativo só teríamos transporte aéreo em rotas (destinos) lucrativos e não existiria a procura de novas tecnologias para minimizar a produção de poluição.

⁴⁶² Quanto estejam em causa atos praticados no exercício de funções públicas de autoridade e contratos de natureza administrativa.

⁴⁶³ Martins, Jorge Silva – A Governação do Setor Aeroportuário. In Gonçalves, Pedro Costa – O Governo da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 2013 p. 183

⁴⁶⁴ Martins, Jorge Silva, Op. Cit. p. 182

É através desta autoridade que se promove “a coordenação civil e militar em relação à utilização do espaço aéreo e à realização dos voos de busca e salvamento” e “participação nos sistemas de proteção civil, de planeamento civil de emergência e de segurança interna”⁴⁶⁵.

Mas a questão que se coloca é «qual a vantagem de ter uma entidade reguladora para assegurar a missão e atribuições que não pudesse ser garantida pelo Estado através e um Instituto ou uma Direção Geral»?

2- Meios

A essa pergunta, sobre a vantagem de existir uma entidade reguladora para o setor da aviação civil, responde-se, ainda que não estejamos em sede de conclusões, «conseguem melhor eficiência dos processos e defesa dos utentes e consumidores, através dos meios, das ferramentas jurídicas e das ciências da administração, que estas entidades tem ao seu dispor».

São esses meios o poder regulamentar, concretizando o procedimento da regulamentação, nomeadamente com o respeito aos princípios da legalidade, necessidade, clareza e da publicidade, poderes de supervisão, poderes de fiscalização e poderes de autoridade.

É através desta figura jurídica que é permitido sujeitar à regulação as: i) entidades gestoras de aeroportos e aeródromos nacionais; ii) entidades coordenadoras do processo de atribuição e facilitação de faixas horárias nos aeroportos nacionais; iii) os prestadores de serviços de navegação aérea (com exceção dos prestadores de serviços de meteorologia aeronáutica); iv) os operadores de transporte aéreo e os operadores de trabalho aéreo; v) as entidades prestadoras de serviços de apoio ao transporte aéreo; vi) as entidades prestadoras de serviços de apoio ao transporte aéreo, entre outras entidades referidas em lei⁴⁶⁶.

À pergunta quais os meios? A resposta é através da regulação.

3- Viabilidade

Como vimos anteriormente a complexidade do setor, leva a que haja uma regulação internacional, saientamos o relatório (Comissão Europeia, 2018) sobre a

⁴⁶⁵ Cfr. alíneas v e w, respetivamente, do n.º 3 do art. 4.º “Missão e atribuições” da Decreto-Lei n.º 40/2015 de 16 de março.

⁴⁶⁶ Art. 9.º do Decreto-Lei n.º 40/2015 de 16 de março.

materia, “a Comissão adotou, em junho, um conjunto de iniciativas destinadas a introduzir melhorias no setor da aviação, em consonância com a estratégia da aviação para a Europa. Uma dessas iniciativas foi uma proposta destinada a garantir a competitividade das companhias aéreas da UE, que apoiará também o emprego e o crescimento em setores como os serviços aeroportuários e os serviços de navegação aérea. A Comissão enumerou igualmente uma série de medidas práticas suscetíveis de melhorar a continuidade dos serviços de gestão do tráfego aéreo no contexto de ações de luta laboral. Estas medidas práticas podem minimizar as perturbações no setor, sem de modo algum afetarem o direito à greve.”⁴⁶⁷, e a mesmo respeito “A Organização da Aviação Civil Internacional chegou a acordo sobre uma medida baseada no mercado global com o objetivo de estabilizar as emissões da aviação internacional aos níveis de 2020 por meio da sua compensação. Na sequência deste acordo, a UE alterou o seu regime de comércio de licenças de emissão, a fim de limitar o respetivo âmbito geográfico aos voos intraeuropeus. Deste modo, o contributo do setor da aviação para os objetivos da UE em matéria de clima será salvaguardado e facilitar-se-á a correta aplicação da medida baseada no mercado global”⁴⁶⁸.

A viabilidade desta autoridade concretiza-se pela atribuição de poderes de autoridade do Estado, «ius imperii», seja pela: i) liquidação e cobrança de taxas e demais receitas atribuídas nos termos da lei; ii) execução coerciva das suas decisões; ou iii) exercício dos poderes de regulação no setor da proteção civil.

Vejamos na prática, a consequência da evolução tecnológica versus a necessidade de regulamentar uma atividade para que se proteja direitos fundamentais como a privacidade ou segurança, e a título exemplificativo apontemos os «drones». Estes sistemas de aeronaves civis pilotadas remotamente rapidamente chegaram ao mercado massificado permitindo, que praticamente, cada um de nós, possa operar um drone.

Face a esta realidade, a ANAC elaborou um regulamento que estabelece as normas aplicáveis à utilização deste tipo de equipamentos e um guia de utilização do espaço aéreo tudo divulgado através da campanha “Voa na Boa”⁴⁶⁹.

⁴⁶⁷ Comissão Europeia - A UE em 2017: Relatório Geral sobre a Atividade da União Europeia. Bruxelas: Direção-Geral da Comunicação, 2018 pp. 49 e 50

⁴⁶⁸ Comissão Europeia - A UE em 2017, Op. Cit. p. 41

⁴⁶⁹ Mais informações disponíveis no site: www.voa-na-boa.pt.

Como vimos anteriormente, nos «meios», a entidade reguladora tem poderes regulamentares. Foi através destes poderes, que permitiu “elaborar e aprovar regulamentos e outras normas de caráter geral” e “propor [...] manuais de boas práticas dos destinatários da respetiva atividade”⁴⁷⁰.

O setor da aviação civil tem um conjunto de entidades que funcionam em si, por si e em concorrência e com todos. Há a necessidade de regulamentar o seu funcionamento. A conectividade entre entidades e território.

A escolha da ANAC em sede de Direito Comparado, nomeadamente da natureza da sua origem, missão e atribuições, princípios orientadores da independência, especialidade e gestão, entidades sujeitas à regulação, pela análise das vantagens, meios e viabilidade constatamos não foi inocente. O setor da proteção civil é em muito idêntico ao setor da aviação civil no que respeita aos pontos objetos de análise, havendo a necessidade de se dotar de instrumentos jurídicos capazes de responder às necessidades de hoje. Sabemos e podemos constatar que o direito internacional e da União Europeia foi o grande impulsionador, senão mesmo o fator determinante para a criação de uma entidade reguladora, nomeadamente através das normas relacionadas com a Agência Europeia para a Segurança da Aviação e da Convenção de Chicago. No entanto, não deveremos deixar ou esperar que sejam as normas internacionais a condicionar ou impor os melhores meios para atingirmos o fim do bem-estar que tanto ambicionamos e nos rege.

Para esta análise utilizaremos a estrutura e elementos apresentados pelo (Moreira, et al., 2003) quanto ao âmbito territorial, natureza, poderes, atribuições e competências, para posteriormente ser possível entrarmos no direito comparado ao nível europeu.

Referem-nos os autores que em matéria de comunicações a entidade competente é a Autoridade Nacional das Comunicações (ICP - ANACOM), hoje por força da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras designa-se por ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações. É uma entidade estadual, pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. Que tem como poderes: a) emitir normas jurídicas; b) instaurar e instruir os processos sancionatórios e punir as infrações; c) dar ordens e formular recomendações concretas; d) fiscalização do cumprimento da lei e dos regulamentos; e) efetuar registos; f) aprovar atos; g) decidir

⁴⁷⁰ Cfr. alíneas a) e c) do n.º 2 do art. 40.º da Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto - Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação.

litígios entre privados, e entre estes e o setor público; h) inspecionar, regularmente, os registos das queixas e reclamações dos consumidores apresentadas às entidades concessionárias ou licenciadas; i) ordenar a investigação das queixas ou reclamações dos consumidores e utilizadores apresentadas às próprias entidades concessionárias ou licenciadas ou diretamente à própria entidade reguladoras; j) recomendar ou determinar às entidades concessionárias ou licenciadas as providências necessárias à reparação das justas queixas dos utentes; k) divulgar a identidade dos operadores sujeitos a processos de investigação, bem como a matéria a investigar; l) fomentar a arbitragem voluntária para resolução de conflitos de natureza comercial ou contratual entre entidades concessionárias e licenciadas de produção, transporte e de distribuição e entre elas e o consumidores. São atribuições e competências: a) coadjuvar o Governo, a pedido deste ou por iniciativa própria, na definição das linhas estratégicas e das políticas gerais das comunicações e da atividade dos operadores de comunicações, incluindo a emissão de pareceres e elaboração de projetos de legislação no domínio das comunicações; b) assegurar a regulação e a supervisão do setor das comunicações; assegurar a gestão do espectro radioelétrico; d) garantir o acesso dos operadores de comunicações às redes, em condições de transparência e igualdade, nos termos previstos na lei; e) normalizar e homologar os equipamentos de telecomunicações; f) atribuir os títulos do exercício da atividade postal e de telecomunicações, etc⁴⁷¹.

⁴⁷¹ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.pp. 183 e ss.

Anexo IV – Outras Sistemas Jurídicos

1- Estados Unidos da América

Podemos afirmar que o Estado regulador e o setor da regulação começaram nos Estados Unidos da América. Só mais tarde foi importado para a Europa.

Aliás, é nos EUA que as entidades reguladoras são consideradas o quarto poder, atento a independência, autonomia e poderes judiciais que acabam por ter.

Conforme refere (Moreira, et al., 2003) “por outro lado, na tradição da regulação norte-americana, as tarefas de regulação são cada vez mais confiadas, a organismos mais ou menos separados do Governo, o que torna a regulação substancialmente independente da esfera política em sentido estrito. A este fenómeno podemos designar por “desgovernamentalização da regulação”⁴⁷².

Historicamente e poderíamos dizer que nos EUA surgiu a Act. de Sherman em 1890 e posteriormente a Lei de Clayton de 1914, tendo sido estes os primeiros passos da regulação.

Refere-nos (Cardona, 2014) “na verdade, com fundamento da Lei Sherman de 1890 e Lei Clayton de 1914, bem como na sentença Munn contra o Estado de Illinois, de 1877, foram concebidas e criadas as primeiras autoridades de regulação americanas, sob a forma de comissões independentes (independent regulatory commissions ou IRC), instituídas pelo Congresso”⁴⁷³.

Mas para perceber a criação destas entidades, há necessariamente que perceber o seu contexto, quer ao nível do funcionamento do Estado, do ordenamento jurídico, quer da própria economia.

O sistema legal americano é o designado por «common law», assente num Estado presencialista e do livre funcionamento do mercado.

No entanto, como refere (Apolinário, 2013) “não é unânime, entre a doutrina norte-americana, o momento em que se dá o nascimento do modelo de Estado Regulador neste país. Para alguns, este modelo de Estado só teria surgido com o movimento do New Deal, ou seja, nos anos trinta do século XX, enquanto existem Autores que entendem que apenas na década de sessenta se teria iniciado a evolução para um Estado Regulador. A maioria da doutrina considera, no entanto, que o modelo de Estado Regulador tem raízes mais antigas na história americana, tendo surgido logo no último quartel do século XIX.

⁴⁷² Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 10

⁴⁷³ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit., p. 440

Em nossa opinião, não existe “um único momento” fundador, mas antes três momentos ou fases regulatórias distintas que correspondem, no fundo, à evolução do próprio modelo de Estado Regulador neste país: a primeira fase terá ocorrido no final do século XIX, a segunda coincidiu com o movimento do New Deal, já no século XX, e a terceira fase regulatória corresponde às últimas duas décadas do século passado”⁴⁷⁴.

No entanto, é no abrir aos mercados, e a desintervenção do Estado que surge a necessidade da regulação.

Refere-nos (Moreira, et al., 2003) que “alguns autores, sob a influência do Direito norte-americano, tendem a identificar autoridades de regulação com autoridades detentoras de poderes regulamentares, com vista a garantir a ordenação de um dado sector da actividade social. Tal modo de ver as coisas não corresponde ou não traduz a realidade, na medida em que a regulação não se identifica com regulamentação. A regulamentação, ou seja, o estabelecimento de regras de conduta para os regulados, é somente uma das vertentes da regulação, lato sensu, que também abrange a implementação das regras, a sua supervisão e o sancionamento das infracções às mesmas”⁴⁷⁵.

Face às crises das últimas décadas, hoje nos Estados Unidos já se fala na Estado pós-regulador, conforme refere (Apolinário, 2013) “nos últimos anos foi-se desenvolvendo, no entanto, nos Estados Unidos, a tese de que a tradicional abordagem “regulação versus desregulação” não só não era construtiva como deveria ser abandonada. Em seu lugar foram surgindo propostas para uma “smarter regulation” ou “better regulation”, defendendo-se a criação de regras mais efectivas e menos intrusivas e simultaneamente mais eficazes para atingir os objectivos traçados pelo Estado”⁴⁷⁶.

⁴⁷⁴ Apolinário, Marisa – O Estado Regulador: o novo papel do Estado: Análise da perspectiva da evolução recente do Direito Administrativo: O exemplo do sector da energia. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Direito, 2013 p. 113

⁴⁷⁵ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 16

⁴⁷⁶ Apolinário, Marisa, Op. Cit. p. 126

2- Europa

Antes de entrarmos numa análise resumida sobre as entidades reguladoras em alguns países da União uma pequena referência à própria União.

Os conceitos de regulação diferem na sua origem do EUA da Europa, porquanto foram criados por razões diferentes.

O Regulamento (CE) n.º 58/2003 do Conselho de 19 de dezembro de 2002 consagrou o Estatuto das Agências.

À data de 2011 existiam 29 agências europeias. (Cardona, 2014) distingue as agências segundo o critério da intensidade dos respetivos poderes, sendo que estas podem ser: i) agências de execução – que surgem no contexto da gestão de programas comunitários; ii) agências de regulação que surgem como “modelos de organização administrativa ad-hoc fundads no saber-fazer pericial, técnico e científico”. Para a autora estas agências (de regulação) podem ser agências decisórias – quase regulatórias (decision-making), que podem ser de dois tipos: i) – agências com “poderes de adoptar decisões individuais juridicamente vinculativas”, ii) agências com poderes consideráveis de influência e de assistência direta à comissão, sob a forma de pareceres técnicos e científicos (atos preparatórios que são da competência e para a comissão)⁴⁷⁷.

São diversos setores que mereceram por parte da União Europeia preocupação no que respeita à regulação.

Contribui para este setor quer a o aprofundar do mercado comum e, a respetiva livre concorrência, quer os serviços de interesse geral.

Ainda para (Cardona, 2014) há cinco tipos de agência: i) agência que têm como missão concretizar, desenvolver ou complementar certos regimes jurídicos comunitários; ii) “entidades mandatadas para exercer missões de observatórios”; iii) Agências XX integra o modelo de cooperação, de aprofundamento do diálogo social a nível europeu e de promoção do ensino e da formação profissional da União Europeia”; iv) “Entidades que operam e exercem atividades na área da gestão de determinados programas de apoio e assistência comunitária”; v) exercem competências de assegurar a segurança marítima e aérea, e as de promover “condições operativas destinadas a completar e a aprofundar o mercado interno”⁴⁷⁸.

⁴⁷⁷ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes Op. Cit., pp. 487 e ss

⁴⁷⁸ Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes, Op. Cit., p. 166 e ss.

Para percebermos a criação destas entidades na Europa, vejamos um pouco o que se abordamos em termos do papel do Estado. O início do século XX e os pós-guerras mundiais, levou praticamente toda a Europa a apostar num Estado prestador. E é na dicotomia entre falência deste Estado prestador e a abertura ao mercado dos setores que surge então a necessidade de regular as atividades.

(a) – França

Olhemos então para a Autorité de Régulation des Télécommunications (ART), entidade estadual, pessoa coletiva pública dotada de de património próprio. Não é qualificada expressamente pela lei como autoridade independente; no entanto, a doutrina inclui a ART entre as Autoridades Administrativas Independentes. Quanto aos poderes, esta entidade tem: a) poder de emitir autorizações; b) poder consultivo; c) poder de emitir pareceres; poder de emitir regulamentos: trata-se de um poder limitado quer quanto ao campo de aplicação quer aos efeitos. Os atos regulamentares estão sujeitos a homologação ministerial. Os regulamentos só podem intervir nos espaços muito estreitos deixados pela lei e decretos-lei; e) poder de resolução de litígios, a pedido das partes, em caso de recusa de interconexão, malogro nas negociações comerciais, ou desacordo sobre a conclusão ou execução de uma convenção de interconexão e acesso a redes de telecomunicações. As suas decisões são motivadas e precisam as condições de ordem técnica e financeira da resolução de conflitos; f) outros poderes de resolução de litígios referidos na lei; g) poder de ordenar medidas conservatórias, em caso de atentado grave e imediato às regras que regem o setor das telecomunicações, depois de ouvidas as partes, com vista a assegurar a continuidade do funcionamento das redes; h) poderes de conciliação. Caso a conciliação não resulte, o presidente da Autoridade Reguladora dá disso conhecimento ao Conselho da Concorrência para agir em conformidade; i) poder de aplicar sanções, em caso de violação das leis e regulamentos aplicáveis, que podem traduzir-se no pagamento de uma quantia pecuniária, revogação ou suspensão total ou parcial das autorizações (no procedimento de aplicação de sanções é garantido o contraditório e a audiência de interessados. As decisões sancionatórias são motivadas, notificadas aos interessados e publicadas em Jornal Oficial. Quanto às atribuições e competências: a) dar parecer sobre os projetos de lei, decretos ou regulamentos relativos ao setor das telecomunicações e participa na sua elaboração; b) colaborar, a pedido do Ministro encarregado das telecomunicações, na preparação da posição francesa nas negociações, na preparação da posição francesa nas negociações internacionais no domínio das telecomunicações. E participa, igualmente a pedido do mesmo ministro, na representação francesa nas organizações internacionais e comunitárias competentes neste domínio; c) precisar, dentro do respeito pela lei e dos regulamentos aplicáveis, as regras respeitantes, por exemplo, aos direitos e obrigações referentes à exploração das diferentes categorias de redes e de serviços, as condições de estabelecimento, exploração e

utilização das redes, nos termos previstos na lei. As decisões neste domínio, são homologas pelo ministro encarregado pelas telecomunicações e publicadas em jornal oficial: d) recolher informação e proceder aos inquéritos e investigações necessárias para o exercício da sua missão, dentro dos limites da lei; e) dar parecer sobre as tarifas e os objetivos tarifários plurianuais do serviço universal; f) outras competências referidas na lei⁴⁷⁹.

(b) – Itália

Uma primeira referencia para indicar que como refere (Cardoso, 2002) “os autores que afloram a questão pronunciam-se no sentido da existência de um espaço constitucional para a implementação de uma *amministrazioní indipendenti* na medida em que, paralelamente ao princípio da unidade da Administração e da respectiva subordinação ao Governo que a configura como um "aparelho servidor" deste último, a Constituição italiana comporta "a ideia de uma Administração como aparelho em si, directamente disciplinado pela lei"⁴⁸⁰.

Vejamos o caso Italiano das telecomunicações, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, entidade estadual, tem órgãos próprios, com competências definidas, capacidade para celebrar contrato com outras entidades; pode ser classificada de entidade com personalidade jurídica; autoridade que atua com plena autonomia e independência. Quanto aos poderes pode: a) emitir pareceres; b) propor ao Governo, por sua iniciativa ou a pedido deste, a intervenção legislativa em matéria de telecomunicações; c) emitir regulamentos d); regular as relações entre gestores e utilizadores de infra-estruturas de telecomunicações; e) dirimir controvérsias em matéria de interconexão e acesso às infra-estruturas de telecomunicações e entre gestores do serviço de telecomunicações e os utentes privados; f) apreciar reclamações e recursos; g) emanar diretivas; h) vigiar pela aplicação da lei no setor; i) aplicar sanções. Quanto às atribuições e competências, de entre outras destacam-se: a) vigiar o cumprimento das disposições da lei de serviços e produtos; b) regulamentar os níveis de qualidade dos serviços de telecomunicações; c) assegurar o respeito pelos períodos mínimos que devem decorrer a partir da data de edição de uma obra audiovisual até à utilização da mesma pelos vários serviços; d) fiscalizar, no setor dos serviços radiotelevisivos, o cumprimento das normas relativas aos programas

⁴⁷⁹ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.pp. 58 ss

⁴⁸⁰ Cardoso, José Lucas, Op. Cit.p. 160

vedados a menores, à publicidade e ao direito de resposta televisiva; e) fiscalizar o respeito pelos direitos de antena em matéria de propaganda eleitoral; f) aplicar sanções nos termos estabelecidos em lei especial; o Conselho dispõe, nomeadamente, das seguintes competências: a) fiscalizar a aplicação da lei em matéria de acesso aos meios e infra-estruturas de comunicações; b) adota regulamentos de acordo com a matéria que, retirada das atribuições da Garante per la radiodiffusione e l'editoria, passou para a presente Autoridade; c) autoriza a transferência da propriedade de sociedades que explorem serviços radiotelevisivos; d) dispõe de competências residual, não atribuída aos outros órgãos, nomeadamente pela Lei n.º 481, nomeadamente a adoção do Código Ético da Autoridade para a garantia nas comunicações⁴⁸¹.

Uma nota solta quanto a esta entidade para salientar, e conforme refere (Moreira, et al., 2003) “junto da Autoridade funciona o Conselho Nacional dos Utentes, que emite pareceres e formula propostas em matéria de audiovisual, composto por peritos designados pelas associações representativas das várias categorias dos utentes dos serviços de telecomunicações e radiotelevisão, entre pessoas particularmente qualificadas no campo jurídico, sociológico, psicológico, pedagógico e educativo que se tenham distinguido na afirmação dos direitos e da dignidade da pessoa e tutela de menores”⁴⁸².

(c) – Espanha

Em Espanha a regulação, entre outras áreas, está em proteger novos direitos como sejam, os do ambiente e a proteção da saúde pública. É importante salientar isso, porque vai de encontro à nossa visão que existe hoje uma nova realidade, um novo papel do Estado.

Em Espanha surge uma grande divisão da posição doutrinária relativamente à constitucionalidade das entidades administrativas independentes, no entanto, iremos apenas nos debruçar nos pontos atrás citados, para que possamos ter um comparativo. Estas entidades em Espanha têm poderes de gestão arbitral de conflitos.

Retomemos o comparativo que nos apresenta (Moreira, et al., 2003) e a propósito da nossa escolha do setor das comunicações. A Comisión del Mercado de las Telecomunicações (CMT), entidade estadual, sem prejuízo das competências das Administrações Autónomas. Quanto aos poderes pode: a) arbitra os conflitos que possam

⁴⁸¹ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 85 e ss.

⁴⁸² Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 86

surgir entre operadores de rede e serviços do setor das telecomunicações e dos serviços audiovisuais, telemáticos e interativos; b) concede autorizações e licenças; c) emite instruções dirigidas às entidades que operam no setor e que são vinculantes uma vez publicadas no Boletim Oficial; d) resolve os conflitos que se suscitam entre operadores em matéria de interconexão de redes; e) assessora o Governo e o Ministro do Fomento em assuntos ligados ao mercado e regulação de serviços, podendo igualmente assessorar as Comunidades Autónomas e as Corporações Locais; f) aplica sanções por incumprimento das instruções e resoluções que adote no exercício das suas competências; g) exerce funções de controlo e vigilância permanentes. Quanto às atribuições e competências tem em vista, em benefício dos cidadãos, salvaguardar as condições de concorrência efetiva no mercado das telecomunicações, serviços audiovisuais, telemáticos e interativo, velar pela correta formação dos preços e resolver os conflitos que surjam no setor⁴⁸³.

(d) – Reino Unido

Como sabemos o Reino Unido não segue o «direito romano-germânico».

Refere, (Moreira, et al., 2003) “a "exportação" da figura das autoridades reguladoras independentes norte-americanas para a Europa deu-se muito tardiamente, começando pela Grã-Bretanha, no início dos anos 80 do século passado. No ordenamento britânico, desde há muito que existiam organismos públicos (assaz diversos, aliás), relativamente independentes em relação ao governo, que a doutrina designa genericamente como "quangos" (quasi non governmental organizations), enquanto instituições criadas com o objectivo de subtrair o controlo de determinados sectores económico-sociais à responsabilidade de um ministro ou departamento governamental”⁴⁸⁴.

Não seguindo a versão americana das «independent regulatory agencies», para entidades administrativas independentes, mas antes a designação de «quango».

Como nos refere a este propósito (Cardoso, 2002) “o termo quango corresponde à abreviatura da expressão quasi-autonomous non governmental organizations que, na literatura jurídica anglo-saxónica, identifica um conjunto de estruturas administrativas dotadas de alguma autonomia relativamente ao poder central”⁴⁸⁵. No entanto e conforme

⁴⁸³ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.pp. 78 e ss.

⁴⁸⁴ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.p. 20

⁴⁸⁵ Cardoso, José Lucas, Op. Cit.p. 69

refere o mesmo autor “a expressão quangos, embora bastante divulgada, está longe de atingir a consensualidade da doutrina na medida em que vários autores alertam para a falta de rigor de que a mesma padece por considerarem exagerada a tentativa de identificar tais estruturas organizatórias como desligadas do poder político quando elas apenas não estão inseridas no organograma de um qualquer ministério. Como alternativa, esses autores vão manifestando a sua preferência por denominações como agencies, fringe bodies, non departmental bodies ou ainda public corporations”⁴⁸⁶.

No Reino Unido a Entidade que regula as telecomunicações é a OFTEL - Regulador da Indústria de Telecomunicações do Reino Unido. Trata-se de um departamento não ministerial e por isso independente do Ministro, e por isso os seus poderes são para executar as funções, sendo as suas principais funções: a) verificar se as licenças cumprem as condições nelas estabelecidas; b) iniciar modificações a introduzir nas licenças em geral com o acordo da entidade licenciada, na ausência desse acordo, a modificação faz-se com o apoio da "Monopolies and Mergers Commission" e o "Director General of Fair Tradins"; c) aconselhar o "Secretary of State for Trade and Industry" em matéria de telecomunicações e na atribuição de licenças; d) obter informação e proceder à publicação da informação necessária aos consumidores; e) apreciar queixas e inquéritos sobre o serviço de telecomunicações e aparelhos; f) registar as licenças concedidas. Quanto às suas atribuições e competências, o principal meio através do qual o OFTEL exerce as suas funções é pela via da monitorização das empresas, com vista a fazer cumprir as condições estabelecidas em toda as licenças de telecomunicações; os seus principais objetivos são, entre outros: a) proteger os interesses dos consumidores; b) garantir e promover uma efetiva concorrência; c) garantir a eficiência do funcionamento dos serviços; d) garantir que os serviços disponham de autofinanciamento; e) promover a investigação e desenvolvimento⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ Cardoso, José Lucas, Op. Cit.p. 70

⁴⁸⁷ Moreira, Vital; Maças, Fernanda, Op. Cit.pp. 100 e ss.

Anexo V – Complementos à Análise das Ineficiências e Estudo do Custo-Benefício do Setor

1- Política Pública da Proteção Civil

Na procura do bem social comum, o legislador tem a função, enquanto representante dos eleitores de encontrar medidas e políticas que satisfaçam esse bem comum, a vontade da sociedade. A função do estado é promover o bem-estar dos cidadãos.

O conceito de política pública está intimamente ligado aos princípios da legalidade, eficiência, interesse público que nos leva à realização da promoção do bem comum. Outro conceito a reter é o da segurança. A Constituição da República Portuguesa, instrumentaliza a segurança das pessoas e bens, seja pelo direito à vida e integridade física de cada cidadão, seja pelos direitos reais de propriedade, ou ainda outros direitos fundamentais geradores do bem-estar social e individual como tivemos oportunidade de salientar em sede do papel do Estado.

Desde a Constituição de 1822 que o direito à segurança está materializado no texto constitucional. O seu art. 3.º estatuiu “A segurança pessoal consiste na protecção, que o Governo deve dar a todos, para poderem conservar os seus direitos pessoais”⁴⁸⁸.

Entre os direitos pessoais encontrávamos nesse diploma o direito de propriedade, embora na Constituição de 1822 o termo «segurança da comunidade» ser reportar à segurança de castelos, território e pessoas.

Hoje a segurança, não se limita ao «inimigo físico dos outros Estados», mas também da «perda de direitos e bens».

O texto constitucional refere taxativamente que as forças armadas podem ser chamadas, nos termos da lei, a colaborar em missões de proteção civil.

É nesta lógica da dicotomia entre «problema comum ou coletivo» e da sua extensão até «segurança de pessoas, bens e ambiente» que se trata a política pública de proteção civil.

Dentro das políticas de proteção civil, podemos discutir muitas políticas públicas, o que significa que temos muitos problemas que são públicos e, que têm atores a fazer pressão.

⁴⁸⁸ Constituição de 23 de Setembro de 1822 Em Nome da Santíssima e Indivisível Trindade.

Interesse público (conceito da finalidade do Estado em termos instrumentais), gestão pública (conceito de Administração Pública na sua concepção operativa), decisão pública (conceito de Estado na sua concepção operativa), política pública (conceito do legislador enquanto representantes do povo) são o mote de partida para uma análise sistêmica da política pública.

Este trabalho tem como campo de estudo as políticas públicas de proteção civil, nomeadamente no que tange à sua organização administrativa.

Se algumas das políticas públicas têm como premissas situações em que é possível claramente definir os problemas públicos e formular medidas concretas a aplicar, pelo fato de estarmos perante situações inesperadas torna-se mais complexo e, exige do legislador maior empenho e mais responsabilidade.

Com uma análise mais enfatizada, recorrendo ao histórico conhecido, ouvindo os atores da pública e agentes executores da política pública, mas sobretudo analisando o sucesso, ou insucesso, das medidas já implementadas é possível formular e implementar políticas públicas de proteção civil nas áreas de maior imprevisibilidade como são as situações de acidente, sinistro grave ou catástrofe e a forma de as estruturas se relacionarem nas ocorrências.

Por vezes um dos constrangimentos à implementação da política pública surge pela ausência de análise em sede de formulação dessa política, da identificação de quem são os agentes que terão a responsabilidade de a executar e, consequentemente ausência de análise do sucesso da sua exequibilidade.

Refere (Rodrigues, et al., 2017) “a análise das políticas públicas parte de contributos teóricos gerais da ciência política, mas também da economia, da psicologia, da sociologia, da história e dos estudos das organizações. Porém, define um campo de estudos específico pluridisciplinar e abre espaço ao desenvolvimento de teorias de médio alcance, modelos, mapas, metáforas e conceitos próprios, que permitem explicar e pensar as políticas públicas, permitem compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública e analisar as suas continuidades e ruturas, bem como os processos e as determinantes do seu desenvolvimento, e identificar a multiplicidade de fatores e forças que formam os processos reais das políticas públicas. O seu objetivo não é explicar o funcionamento do sistema político, mas a lógica da ação pública, as continuidades e ruturas nas políticas públicas, as regras do seu funcionamento, a afetação de recursos e o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos

políticos”⁴⁸⁹.

A vida de uma política pública assenta em diversas fases. Independente dos diversos modelos de análise dessa política, todas elas assentam em dois eixos “compreensão de como se definem os problemas e as agendas, como se formulam as políticas públicas, como se tomam as decisões e como se avaliam e implementam as políticas públicas” como refere (Serafim, et al., 2012)⁴⁹⁰.

Referem os mesmos autores, (Serafim, et al., 2012), “a Análise de Política pode ser entendida como um conjunto de observações, de carácter descritivo, explicativo e normativo, acerca das políticas públicas, que corresponde, respectivamente, às perguntas a respeito de “o que/como é?”, “por que é assim?” e “como deveria ser?”. Essa última dimensão dos estudos de Análise de Política imprime aos estudos pertencentes ao campo um carácter bastante peculiar, no qual o “dever ser” assume uma importância fundamental⁴⁹¹.

Embora existam vários modelos teóricos para analisar as políticas públicas, focalizamos este trabalho sobre o Modelo sequencial ou do ciclo político (Policy Cycle).

O modelo sequencial caracteriza-se segundo (Rodrigues, et al., 2017) “as políticas públicas são tomadas como resultado de um processo que se desenvolve por “etapas, num ciclo que se repete”. Importante não é explicar como funciona o sistema político, mas compreender os modos de ação pública, demonstrar as continuidades e as ruturas, bem como as regras gerais de funcionamento que são específicas das políticas públicas”⁴⁹².

Mais referem (Rodrigues, et al., 2017) “Lasswell é um dos primeiros autores a propor, no fim da década de 1950, uma análise estruturada do processo político, sugerindo a sua decomposição em fases sucessivas, relacionadas entre si de uma forma lógica e sequencial. Parte da abordagem sistémica das políticas públicas de Easton para a construção do modelo Policy Cycle ou modelo das etapas, propondo que as políticas públicas sejam analisadas como o resultado de um ciclo político que se desenvolve por etapas, procurando desta forma “abrir a caixa negra” do sistema político. [...] A partir da formulação de Lasswell, nos anos 70, Charles O. Jones (1984) desenvolve uma

⁴⁸⁹ Rodrigues, Maria de Lurdes e Araujo, Luisa. 2017. revues.org. *Sociologia, Problemas e Práticas*. [Online] 06 de 02 de 2017. p. 12.

⁴⁹⁰ Serafim, Milena Pavan e Dias, Rafael de Brito. 2012. *Análise de Política: Uma Revisão da Literatura*. [ed.] CIAGS & Rede de Pesquisadores em Gestão Social - RGS. jan/jun de 2012, Vol. 3, *Análise de Política, Estado, Política*, pp. 121-134.

⁴⁹¹ Serafim, Milena Pavan e Dias, Rafael de Brito, Op. Cit. pp. 121-134.

⁴⁹² Rodrigues, Maria de Lurdes e Araujo, Luisa, Op. Cit. p. 18. [Citação: 02 de 11 de 2017.] <http://spp.revues.org/2662>. ISSN: 2182-7907.

classificação com dez etapas, mais próxima da que veio a ser consolidada e difundida: percepção do problema; agregação; organização; representação do público-alvo; agendamento; formulação; orçamentação; concretização; avaliação; ajustamento ou conclusão. Muitos outros autores (Jenkins, 1978; Anderson, 2003; Hogwood e Gunn, 1984) apresentaram propostas alternativas de classificação, contribuindo para a consolidação de um modelo heurístico de decomposição do processo político em sequências ou etapas, para fins analíticos. [...] Os diferentes autores identificam várias etapas, fases ou sequências no ciclo político, designando-as de formas diferentes, porém quatro etapas são comuns a todas as propostas e podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- i. — definição do problema e agendamento, relativos ao contexto e ao processo de emergência das políticas públicas — percepção de um problema como problema político —, ao debate público sobre as suas causas e à entrada do problema na agenda política; [L]
[SEP]
- ii. — formulação das medidas de política e legitimação da decisão, relativas ao processo de decisão e de elaboração de argumentos explicativos da ação política, de desenho de objetivos e de estratégias de solução do problema, de escolha de alternativas, bem como de mobilização das bases de apoio político;
- iii. — implementação, relativa aos processos de aprovisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a concretização das medidas de política; [L]
[SEP]
- iv. — avaliação e mudança, relativas aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, com o objetivo de aferir os seus efeitos e impactos, a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, a eficiência e eficácia da intervenção pública, os processos de modificação dos objetivos e dos meios políticos decorrentes de novas informações, de alterações no contexto de espaço e de tempo, a partir dos quais (por efeito de feedback) se inicia um novo ciclo político em que as etapas se repetem.”

Depois de referir os modelos teóricos, há que fazer uma breve referência à análise dos principais tipos de políticas públicas, são elas:

- Políticas Públicas distributivas - “Não consideram a limitação dos recursos públicos e buscam privilegiar não a sociedade como um todo, mas uma parcela da população. Um risco iminente advindo das políticas distributivas é a ocorrência do que conhecemos como clientelismo.”

- Políticas Públicas redistributivas - “Procuram atingir grandes contingentes sociais, mas consequentemente acarretam quase que equitativamente perdas e ganhos que muitas vezes representam um jogo que resulta em soma zero, tornando assim as políticas adotadas ineficazes.”

- Políticas Públicas regulatórias - “São as mais facilmente reconhecidas e envolvem prioritariamente os policy makers, a administração pública e a burocracia estatal, além dos grupos de interesse.” Os grupos de interesse, ou também chamados de grupos de pressão só existem no método pluralista ou de concorrentes dos eleitos, a chamada democracia dos modelos de sistemas políticos.

- Políticas Públicas constitutivas - “São as mais facilmente reconhecidas e envolvem prioritariamente os policy makers, a administração pública e a burocracia estatal, além dos grupos de interesse”⁴⁹³.

Com isto concluímos que tem sido trazido para a agenda pública o setor da proteção civil. Há, no entanto, que realçar que o tema ser introduzido na agenda não significa verdadeiramente que estamos perante o ciclo da política pública. Aliás, reconhecemos que este tem sido um dos problemas da ineficácia das medidas adotadas. Legislar e fazer alterações ao sistema, sem que haja uma verdadeira e correta avaliação dos obstáculos existentes nas políticas anteriores. Senão vejamos, as sucessivas alterações na última década na proteção civil não resultaram num sistema de proteção civil mais célere, mais eficaz, capaz de responder cabalmente às necessidades.

Fatores como a globalização, a sustentabilidade, novas migrações, desertificação, abandono da floresta e terrenos agrícolas, falta de ordenamento do território, a pesquisa tecnológica, alterações climáticas e os riscos inerentes a todas estas especificidades são uma nova realidade que tem de ser acompanhada pelo setor da proteção civil a fim de evitar ou mitigar a prejuízos causados por acidentes, catástrofes ou existir a capacidade de uma intervenção mais eficaz no caso de estes acontecerem.

No setor da proteção civil existem vários problemas públicos, neste trabalho cingimo-nos ao modelo da sua organização.

⁴⁹³ Trude, João Martins. Conceitos Gerais de Políticas Públicas. pp. 20-21

2- Acórdãos do Tribunal de Contas (à ANPC e às Associações Humanitárias detentoras dos Corpos de Bombeiros

Primeiro há que identificar o objeto da análise. Trata-se do Relatório n.º 30/2017 – 2.ª S. Proc. N.º 07/2017 – AUDIT: Relatório de Auditoria Seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (Relatório n.º 1 /2016) e à Empresa de Meios Aéreos (Relatório n.º 12/2014) – ano 2017. Lisboa, Tribunal de Contas, 2017, ainda que para o efeito, se tenha feito um análise aos relatórios iniciais.

Não se pretende com este trabalho realizar um resumo quanto aos fatos, institutos jurídicos, entendimento e argumento do documento, nem tão pouco a sua fundamentação/motivação.

Foi objeto de auditoria examinar o sistema de gestão e controlo na área das transferências financeiras da ANPC para as Associações Humanitárias detentoras de Corpos de Bombeiros.

É nosso propósito sintetizar as conclusões no que respeita às anomalias encontras e melhorias propostas com vista a um setor mais eficaz. Com isto podemos concluir que, não obstante a vontade e bondade do relatório continuam a existir propostas a implementar e, que ousamos dizer, não o serão certamente feitas sem que se reestruture o atual setor.

O Relatório do Tribunal de Contas apresentou as suas conclusões divididas por itens, nomeadamente, no que respeita à ANPC: i) estrutura organizacional e responsabilidade; ii) instrumentos de gestão; iii) sistemas de informação; iv) normais e manuais; v) informação financeira; e vi) área de recursos humanos. No que respeita às AHB dividiu-se por: i) universo e prestação de contas; ii) informação financeira; iii) apoios financeiros; e iv) ações de controlo interno. Concluiu ainda sobre os meios aéreos e recomendações ativas do Relatório 1/2016.

Quanto aos apoios financeiros referenciados nos pontos 71 e seguintes, concluiu-se por parcialmente recomendado, ou seja, pretendia o tribunal de contas que as despesas pagas às Associações Humanitárias de Bombeiros tivessem um controlo administrativo prévio ao pagamento pela ANPC, nomeadamente com a “aposição de carimbo de apoio concedido pela ANPC no original das faturas”⁴⁹⁴.

⁴⁹⁴ Relatório n.º 30/2017 p. 30

Havia para o efeito conforme ponto 125 “O TdC recomendou ao Presidente da ANPC que: promova melhorias no sistema de controlo interno elaborando manuais de procedimentos na área administrativa e financeira; determine a realização de ações de acompanhamento e controlo da atividade da ANPC e das AHB; providencie pelo envio do relatório com as ações de fiscalização realizadas indicando eventuais irregularidades detetadas na utilização dos dinheiros públicos; emita orientações urgentes para as AHB com vista: à uniformização da classificação, dos registos contabilísticos e dos procedimentos associados aos apoios públicos; ao cabal cumprimento das circulares financeiras; que nas empreitadas e nas aquisições de bens e serviços com recurso a dinheiros públicos, respeitem os princípios da concorrência, da publicidade, da transparência, da igualdade, da imparcialidade, da proporcionalidade e da boa gestão e de que os contratos obedeçam às condições mais vantajosas, no plano técnico, operacional e sejam precedidos de uma análise-custo benefício, sempre que de trate de investimentos significativos. Recomendou ainda o desenvolvimento e a integração das aplicações informáticas”⁴⁹⁵.

A questão que se coloca é «o que acontece aos incumpridores?» Não deveria de haver uma penalização no momento do pagamento para os incumpridos, promovendo-se o cumprimento? Aliás, como acontece em alguns regulamentos de apoio no âmbito dos fundos comunitários, em que é abatido um percentual se o processo administrativo não estiver instruído devidamente.

Teceu este relatório o entendimento que a extinção da empresa de meios aéreos se deveu à racionalização com “a utilização de meios aéreos existente e não desperdiçar recursos e, simultaneamente, garantir um acréscimo de rigor e de eficácia no planeamento e na execução de operações”⁴⁹⁶.

A transparência e racionalização do trabalho são pontos que acompanham as medidas sugeridas pelo tribunal, destacando-se a necessidade de utilizar plataformas que facilitem o envio de elementos e respetiva fiscalização. A este respeito o ponto 48 referia a necessidade de ligar o SADO e o RNBP às associações e corpos de bombeiros. Mas também o SADO deveria estar ligado ao RNBP, e este último ligado à Escola Nacional de Bombeiros. E não faz referência o Relatório, porque não foi objeto de análise, mas a PGIF deveria estar também ao RNBP. Queremos com isto dizer que existe o registo dos

⁴⁹⁵ Relatório n.º 30/2017 pp. 6 e 7

⁴⁹⁶ Relatório n.º 30/2017 p. 12

mesmos dados em múltiplas plataformas, perdendo-se tempo com a inserção de dados que já constam em outros sistemas e, muitas vezes estando desatualizados em algumas plataformas.

A falta de ligação e troca de informações entre as diversas estruturas do Estado também foi objeto de reparo. Uma associação humanitária detentora de um corpo de bombeiros, por essa circunstância é uma associação, logo tem ou pode ter um registo comercial (tutelado pelo IRN – Instituto de Registo e Notariado), tem o reconhecimento de utilidade pública administrativa (tutelado pela presidência do conselho de ministros), e por ter um corpo de bombeiros é entidade tutelada pela ANPC, ou seja, o relatório de contas e gestão tem de ser enviado anualmente para estas duas entidades. Se fizer uma alteração aos estatutos tem de enviar para o IRN (caso esteja registado) e para a ANPC.

Outro exemplo da falta de racionalização é o fato de ser o CODIS quem tem de validar as despesas, a fim de se proceder à devolução do IVA dessas faturas. Também aqui, o recurso a plataformas eletrónicas, nomeadamente através da plataforma da autoridade tributária não poderia ser uma solução? Já que as faturas estão neste sistema. Deixamos a pergunta.

Outro problema encontrado foi a delegação de competências. As publicações de delegação de competências não são publicitadas atempadamente.

A fiscalização e controlo das obrigações por parte do Estado, seja através do SNC-ESNL, da fiscalização sucessiva do tribunal de contas ou mesmo apenas pela ANPC é referenciada por diversas vezes no relatório, a fim de aferir o cumprimento das obrigações decorrentes do regime jurídico das AHB. Aferindo o TdC que “existia um inadequado sistema de gestão e controlo da prestação de contas das AHB”⁴⁹⁷.

Para terminar, destacamos dois pontos. Por um lado, a elevada rotatividade dos dirigentes na estrutura nomeadamente nos comandos distritais, por outro a necessidade de haver manuais de procedimento para que possa haver a padronização.

⁴⁹⁷ Relatório n.º 30/2017 p. 29

3- Complemento à Análise do Custo-Benefício para a Constituição de uma Entidade Reguladora

Para analisar o custo-benefício para o setor da proteção civil, vejamos o que refere (D’Alte, 2009) a título da regulação do sector postal em Portugal “são várias as razões que justificam a intervenção regulatória no sector postal. Desde a existência de um verdadeiro monopólio no domínio dos serviços reservados - que cria uma necessidade acrescida de disciplinar e controlar a formação de preços e a qualidade dos serviços prestados onde não existe concorrência, bem como de assegurar que não se verificam as consequências inerentes a um mercado desse cariz, como seja a ineficiência interna do operador, a incapacidade de otimizar e acompanhar as evoluções tecnológicas ou, inclusivamente, a recusa de prestar um serviço de qualidade ou que vá de encontro às necessidades económicas manifestadas pelos utilizadores - ao controlo dos sectores de mercado em concorrência para assegurar a igualdade de acesso ao mercado , passando pela defesa dos interesses dos utilizadores dos serviços”⁴⁹⁸.

Já se fez referência aos principais meios, agentes e financiamentos no setor da emergência e proteção civil. Será que não estamos perante subvenções cruzadas? Refere o mesmo autor, (D’Alte, 2009) “merece, todavia, especial preocupação a eventual existência de subvenções cruzadas, casos em que uma empresa imputa a totalidade ou parte dos custos das suas actividades num mercado geográfico ou de produto às suas actividades num outro mercado geográfico ou de produto, assim falseando a concorrência ao apresentar propostas com preços inferiores a outros concorrentes sem ser graças à eficiência ou ao desempenho de serviço - configurando, em particular, uma prática abusiva de uma empresa com uma posição dominante a subvenção de actividades onde existe concorrência imputando os seus custos a actividades reservadas”⁴⁹⁹. Claro está que terá de ser analisado com as devidas adaptações para o setor e características em causa. Lendo-se à luz do setor específico será que a emergência não está a ser financiada pelo serviço da proteção civil. Será que as equipas de intervenção permanente que estão nos quartéis de bombeiros não estão antes a prestar o serviço de emergência médica? Ou vice-versa? E se o estão não será pela falta de meios humanos e recursos financeiros?

⁴⁹⁸ D’Alte, Tiago Souza – A regulação do sector postal em Portugal. Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo – Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?. Coimbra: Almedina, 2009 p. 287

⁴⁹⁹ D’Alte, Tiago Souza, Op. Cit. p. 296

Conforme refere (Lobo, Vol. II, 2019) a título do setor das comunicações, mas que mais uma vez, por analogia referenciamos “a solução (eficiente) de mercado não coincide com a solução eficiente em termos sociais. É muito mais oneroso para um operador de telecomunicações fixas ou móveis o fornecimento de serviços a utilizadores isolados do que para utilizadores concentrados. Porém, os imperativos de coesão territorial impulsionam uma decisão inversa”⁵⁰⁰.

Exemplificámos no concreto os bombeiros, porquanto têm sido o principal agente de da prestação do serviço de socorro em Portugal. Assim, por um lado temos os que defendem que a proteção civil deve manter a sua espinha dorsal assente nos corpos de bombeiros das associações humanitárias e, no voluntariado. Defendem esta posição argumentado que é mais económico ao Estado. Que só assim é possível uma redução de custos e melhor prestação do socorro.

Em sentido oposto, estão os que defendem que a espinha dorsal do sistema de proteção civil, deve assentar em estruturas profissionais. Atente-se que os corpos de bombeiros são na sua quase totalidade detidos por associações humanitárias, do setor privado sem fins lucrativos e na sua generalidade, sem estruturas de administração profissionais. Não se trata de serem ou não os bombeiros profissionais ou voluntários, os comandos assalariados ou não, ou elementos das direções profissionais ou não, mas da estrutura como um todo, por forma a existir, por um lado melhor capacidade de intervenção, por outro lado à responsabilização.

Defendemos que o voluntariado morreu. E há que ter a coragem de as entidades que tutelam e supervisionam o setor de o assumir. Só assumindo esta realidade, se pode passar para outro nível de discussão, que é, «pensar e delimitar o que fazer no futuro».

A ponderação do custo benefício é a americanização do nosso ordenamento jurídico. Para o efeito e, ainda por cima, num setor, onde temos bens jurídicos como a vida ou dignidade da pessoa humana a salvaguardar, em que contabilizar o seu valor se torna difícil, também ponderar os custos de uma entidade reguladora para o setor é uma tarefa desafiadora.

Como dissemos não iremos calcular financeiramente os mesmos, até pela necessidade de termos mais elementos, nomeadamente financeiros que nos permitissem concretizar esse objetivo.

⁵⁰⁰ Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. II, Op. Cit.p. 75

Mas, e acima de tudo, falar dos rácios e pontos que têm de ser analisados. Assim, falar de emergência e proteção civil é falar da necessidade de um bom planejamento e de uma ação rápida. Para isso h  que reduzir custos de contexto, como aumentos de burocr cia, e outros custos que impliquem sacrifícios desnecessários para os «consumidores» do serviço.

Para analisarmos estes custos-benefícios vamos tomar por exemplo o que nos refere (Correia, 2016) a título da ponderação de custos e benefícios para a criação de um regulamento. Assim o autor refere há que fazer uma ponderação qualitativa, em que “o método consiste em colocar nos pratos da banana todos os «prós» (os benefícios) e todos os «contra» (os custos). Em seguida, avalia-se o peso de cada consequência ou impacto e formulam-se juízos de comparação qualitativa entre as consequências positivas e negativas de forma a alcançar um saldo de benefícios ou de custos” Mais refere o autor, depois o “valor de mercado” que se apresenta “como um método apto a para valorização das consequências que se traduzem em unidades físicas reais de bens e/ou serviços e que têm um preço no mercado”, seguidamente e não menos importante, especialmente neste setor o “método da avaliação contingente” que “  utilizado para valorizar as consequências dos regulamentos que se traduzem em unidades de externalidades tecnológicas, como a preservação de recursos naturais, a qualidade da água, a qualidade do ar, as oportunidades recreativas e de lazer, a construção de novos equipamentos, o impacto nos espaços verdes e de utilização coletiva”, o “método do custo de viagem” que “permite quantificar os impactos e as consequências dos regulamentos que se traduzem em unidades de tempo”, o “método do preço hedônico” que “  utilizado para valorizar os impactos e as consequências dos regulamentos que se traduzem em património do ativo fixo”, o “valor pelo risco da mortalidade” que “  aquele que se revela mais adequado para medir os impactos e as consequências dos regulamentos relacionados com a vida humana (valor da vida humana salva, variação da probabilidade de risco de morte, introdução de um novo tratamento)”, o “método do de custo pela metodologia Standard Cost Model (SCM)” que “tem como objetivo a análise dos custos de conformidade administrativos com o objetivo de reduzir a sobrecarga administrativa da implementação dos regulamentos”, e o “método da análise económica” onde “a análise financeira precede a económica e é realizada com base no método do Valor Atual Líquido (VAL), sendo a escola da taxa de desconto determinante para a ponderação dos custos e dos benefícios.

O método considera apenas os custos e rendimentos monetários, ou seja, não inclui valores resultantes de princípios contabilísticos”⁵⁰¹.

Se hodiernamente a proteção civil, muito por responsabilidade dos riscos ambientais (ação natural) e riscos resultantes da ação do homem leva-nos a questionar não apenas o setor da proteção civil, mas os setores que podem contribuir para a ação desta, é também e, acima de tudo a ação do Estado e, do mercado que provocam falhas no sistema.

Na proteção civil acontece o mesmo que em outras áreas. Vejamos a título exemplificativo, o que acontece no setor postal. Há zonas onde manter a prestação dos serviços dá prejuízo, outras onde abrir à concorrência baixa os preços e ainda permite lucro. No entanto, há que assegurar a universalidade da prestação do serviço de interesse económico geral.

Outro critério ao ter em conta para este custo/benefício são as gerações futuras, quer no que respeita às suas necessidades, quer aos recursos existentes. Refere-nos (Lobo, Vol. I, 2019) “em 1960, a população global era de 3 mil milhões. Em 2017 será de 7,5 mil milhões. A Divisão de População das Nações Unidas prevê que, em 2050, a população global exceda os 9,7 mil milhões e, em 2100, os 11,1 mil milhões• Actualmente, 54% da população mundial vive em cidades. Em 2050, essa percentagem será de 66%. Isso significa que cerca de 7 mil milhões de pessoas habitarão em ambiente urbano daqui a 30 anos. Esse crescimento será assimétrico, fazendo-se sentir em três países em concreto: Índia, China e Nigéria. Neste enquadramento, a gestão de áreas urbanas constituirá um dos principais desafios do século XXI”⁵⁰², e conseqüentemente a própria gestão do risco e da proteção civil.

⁵⁰¹ Correia, Jorge Alves; Vicente, S. Conceição – Regulamentos e ponderação de custos e benefícios (art. 99.º do CPA): âmbito e metodologia. Braga: Cadernos de Justiça Administrativa, 2016 pp. 12 e ss

⁵⁰² Lobo, Carlos Baptista, 2019, Vol. I, Op. Cit.p. 36

4- Critérios e exemplos da Ineficiência do Atual Sistema

Há que analisar alguns casos concretos, para perceber a real dimensão do desafio.

Porque uma decisão da Direção da Escola Nacional de Bombeiros poderá vincular um elemento de uma associação privada? Há que definir administrativamente e juridicamente os instrumentos adequados à concretização dos objetivos.

Vamos começar a assistir, que as companhias de seguros, vão cada vez mais impugnar o pagamento de indemnizações resultantes de sinistros em que houve a intervenção dos agentes de proteção civil por via da necessidade de avaliação e questionar a eficácia das suas atuações.

Em termos práticos, imaginemos que num incêndio rural, um carro de bombeiros (VRCI – Veículo Rural de Combate a Incêndios) atravessa uma propriedade agrícola com hortícolas?

Estava ou não munido o Bombeiro que esteve no «teatro de operações», do «ius variandi» do Estado, do seu poder de autoridade, para sacrificar os hortícolas e apagar o fogo nas árvores de fruto?

Estado de necessidade, sacrificar o bem maior. É importante que o direito arrogue o seu lugar em matéria de proteção civil.

Ou vejamos o direito de propriedade. Pode um bombeiro entrar em casa de uma pessoa para lhe prestar o serviço e socorro? E se não for um bombeiro, mas um elemento de uma unidade local de proteção civil?

Outra matéria a ter em conta é a necessidade de melhor relacionamento dos agentes de proteção civil no teatro de operações.

Recorde-se que há anos ouvimos dizer os Bombeiros e seus representantes dizer que são o principal agente de proteção civil, são «o braço armado da proteção civil em Portugal». Que têm de ser ouvidos nas políticas de proteção civil, porquanto são os verdadeiros especialistas na matéria.

Pois bem, é necessários dotá-los dessas ferramentas. Chamá-los ao processo de decisão de forma transparente e eficaz. Um regulamento feito por uma entidade reguladora em que os regulados são os Bombeiros é seguramente um regulamento mais rico tecnicamente do que um regulamento feito pelo Estado em que apenas se escreveu “ouvida a liga dos Bombeiros Portugeses”⁵⁰³.

⁵⁰³ Em que tradicionalmente e nos corredores do seio dos Bombeiros se ouve dizer “ouvidos e não escutados”.

Não obstante das alterações ao longo da última década e já referenciadas ao longo deste trabalho, são os resultados dos últimos anos que nos mostram que há que atalhar caminho e pensar numa alteração de fundo do setor do ponto de vista estrutural.

Se enquanto «ser» procuro a felicidade, então essa felicidade passará por saber que se temos um sistema de proteção civil capaz de prever as situações de sinistros ou catástrofes periódicas, como cheias, sinistralidade rodoviária por má traçado da estrada ou má pavimentação, impor melhorias no sistema e adaptar-se às novas tecnologias para melhor previsão e atuação em caso de necessidade.

Muitos meios, não significa bom meios, ou os meios adequados. Não é por estarem na ocorrência 1300 operacionais, que significa que tenha sido eficaz ou até eficiente o processo.

Não queremos entrar no quadro da engenharia da proteção civil, no entanto, não podemos deixar de fazer referência às ocorrências. É necessário melhores meios e não mais meios. É necessário melhor gestão e não mais gestão. É necessário melhor coordenação e não mais coordenação. É necessário melhor comandamento e não mais comandamento. Em suma, é necessário melhor proteção civil e não mais proteção civil.

Estamos perante uma nova realidade do ponto de vista dos riscos e comportamentos da nossa sociedade. Qual será então o papel do Estado perante esta realidade?

Mais meios não significa melhores meios. Recordemos o que nos refere (Lobo, 2008) “uma excessiva dimensão do sistema em rede poderá originar custos de gestão de tal ordem que poderão anular os ganhos de eficiência”⁵⁰⁴.

Analisámos o financiamento dos corpos de bombeiros, mas no setor dos bombeiros existem outros fatores que entram para a análise da eficiência deste, senão, vejamos.

Os Comandantes ou elementos dos corpos de bombeiros podem ser funcionários ou voluntários. E isso, tem indiscutivelmente, importante relevância no relacionamento entre direção comando, que pode ser entidade empregadora/trabalhador. A dificuldade em operacionalizar isso não está apenas na prática, e no dia a dia. Está também ao nível conceptual.

A título exemplificativo. Temos um Associação Humanitária que detém um corpo de bombeiros. Um comandante voluntário. Um adjunto profissional. A direção tem os

⁵⁰⁴ Lobo, Carlos Baptista, 2008, Op. Cit.p. 31

poderes de direção do adjunto nas atividades que este desempenha a título laboral, mas deixa de os ter no desempenho das funções que este presta enquanto membro de um corpo de bombeiros, já que aí, os poderes de direção são do superior hierárquico, que pode ser na estrutura o 2.º Comandante ou o Comandante.

O Comandante, por sua vez, a título exemplificativo não segue as orientações que a direção propõe. A direção não o pode demitir, competência esta que está apenas reservada à competência da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil⁵⁰⁵. Mas se o comandante fosse funcionário da Associação? Também está não o poderia destituir de Comandante! Só poderia instaurar processo disciplinar de funcionário. Se teoricamente o Comandante tem de entregar uma carta de princípios com a estratégia que se propõe cumprir, na prática é muito mais difícil. Em sede de relacionamentos articular esta dicotomia entre assalariado/voluntário é das principais causas geradores de conflitos no seio do setor.

Mas simulemos um outro cenário. Em que, o Comandante, propõe à direção a aquisição de um equipamento, que se mostra essencial para a melhora da eficiência do serviço. E a direção delibera não adquirir. O Comandante ou o Comando enquanto estrutura operacional não tem capacidade jurídica para o fazer.

Como vimos, os relacionamentos nem sempre são simples, e é deles que surgem os conflitos, e consequentemente muitas das ineficiências.

Agora se multiplicarmos estes cenários pelo conjunto de premissas que existem nesta estrutura, a título de exemplo, classe de chefes, bombeiros, funcionários das associações humanitárias detentoras de corpos de bombeiros que não podem ser bombeiros, outras atividades que as associações desenvolvem, sejam com ou sem fins lucrativos, necessidades de instrução, formação e o trabalho desenvolvido sobre pressão, concorrem muitos fatores para a ineficiência do setor, que carece então de ser regulado e avaliado.

O ocorrer a uma situação de catástrofe, sinistro ou emergência é psicológica e sociologicamente diferente de desenvolver uma atividade em contexto tranquilo e sem pressões, sejam elas do resultado que se pretende ter (como salvar uma vida, em que segundos podem fazer diferença) ou dos meios ou instrumentos utilizados (como a pressão da opinião pública, muitos por conta da massificação da transmissão da informação).

⁵⁰⁵ Que tem os poderes de superintendência da atividade.

Vejamos o que nos refere (Maças, 2009) “por outro lado, quanto maior for o envolvimento dos privados no sector, mais premente se toma a intervenção de uma entidade independente, porque, ao tomar a regulação imune aos ciclos políticos e às conjunturas político-eleitorais, é capaz de garantir a estabilidade e a confiança dos operadores”⁵⁰⁶. E não nos estamos a referir às conjunturas político-eleitorais apenas dos governos, mas também das Associações Humanitárias, das nomeações de Comandantes, de eleições autárquicas⁵⁰⁷, dos ciclos eleitorais para as legislativas e da pressão da opinião pública.

Há que dotar o sistema de mecanismos que não estejam sujeitos a variações e interferências de fora do setor, por forma a alcançar melhores resultados.

Feita esta primeira intervenção procede-se ao elenco das situações de confusão de funções e duplicação de função de regulador e regulado que foi detetado.

1.º §

Em primeiro lugar no n.º 3 do art. 3.º da Lei Orgânica da ANECP⁵⁰⁸ “A ANEPC, enquanto autoridade nacional, articula e coordena a atuação das entidades que desenvolvem, nos termos da lei, competências em matéria de emergência e de proteção civil e de proteção e socorro.” Quando se diz coordena a atuação das atividades que se desenvolvem de atividades de proteção e socorro, no que se está a falar na prática a autoridade nacional na prestar o serviço de proteção e socorro e regular essa mesma prestação do socorro. Trata-se de uma confusão de funções que existe a necessidade de clara separação de águas. Quem coordena as atividades não as exerce. E quem exerce é coordenado por um regulador.

2. §

Segundo os termos dos números 1 e 2 do art. 3.º do diploma acima referido⁵⁰⁹ “A ANEPC tem por missão planear, coordenar e executar as políticas de emergência e de proteção civil” e, aqui na articulação a lei continua “na prevenção e na resposta a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações, coordenação dos agentes de proteção civil, nos termos legalmente previstos, e assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com

⁵⁰⁶ Maças, Fernanda; Op. Cit. p. 553

⁵⁰⁷ Pela proximidade que estas associações têm na vida de um território e, das políticas locais de proteção civil muito assente na atividade dos Corpos de Bombeiros.

⁵⁰⁸ Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

⁵⁰⁹ Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

vista a fazer face a situações de crise ou de guerra”. “A ANEPC tem ainda por missão promover a aplicação, a fiscalização e inspeção sobre o cumprimento das leis, regulamentos, normas e requisitos técnicos aplicáveis no âmbito das suas atribuições”. E no n.º 3 o que encontramos são os funcionários da autoridade nacional de emergência e proteção civil a prestarem serviços, a exercer competências na matéria de proteção civil e a prestarem serviços de prestação de socorro e, sendo certo que são os mesmos que coordenam as políticas e os mesmos que fiscalizam o cumprimento das leis, normas e requisitos técnicos. Não pode haver maior confusão de atribuições e competências de quem regula e é regulado. Ao ponto de estarmos a falar de matérias de inspeção e licenciamento. E portanto a entidade que inspeciona, fiscaliza e licencia é também uma das entidades que promove a sua aplicação das regras e presta serviços.

3.º §

Terceiro quando atrás foi dito no primeiro parágrafo que aquela confusão de atividades entre regulador e regulado trata-se da confusão da prestação do serviço de socorro, é na alínea a) n.º 2 do art. 4.º da Lei Orgânica⁵¹⁰, que se materializa, ou seja a prestação do serviço é feita pelos quadros da ANEPC, onde esse inclui a força especial de proteção civil (recorde-se que esta força ficou com as competências e funções da Força Especial de Bombeiros Canarinhos, que era um corpo de bombeiros).

4.º§

“Garantir a continuidade orgânica e territorial do sistema integrado de operações de proteção e socorro”⁵¹¹. Esta competência é exercida pelos quadros da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil e pela Força Especial de Proteção Civil, em clara em contraposição com as funções de regulador referidas na alínea b) do número 1 do art. 4.º deste diploma. Também na alínea b) do n.º 3 do art. 4.º estas competências em “Assegurar a coordenação horizontal de todos os agentes de proteção civil e as demais estruturas e serviços públicos com intervenção ou responsabilidades de proteção e socorro” está também ela em frontal oposição às funções de regulador do número 3 do art. 3.º já que estas atribuições são exercidas pelos quadros desta autoridade e pela Força Especial da Proteção Civil, como refere a própria alínea c) do n.º 3 do art. 4.º a competência para “Desenvolver operações de proteção e socorro através da força especial de proteção civil”; constatando-se que se trata de uma clara função do tutelado em

⁵¹⁰ Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

⁵¹¹ Alínea a) do n.º 3 do art. 4.º da Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

também nítida oposição ao estatuído nos números 1 e 3 do art. 3.º já que tanto o licenciamento como as políticas de proteção civil e o despacho de meios, e planeamento são funções do regulador e ao mesmo da Força Especial de Proteção Civil sendo certo que os requisitos para a prestação de serviço não podem ser feitos pelo próprio licenciado ou objeto destas obrigações.

5.º§

Ainda no mesmo preceito legal⁵¹², a alínea g) trata-se de uma função de Regulador, também ela em oposição à alínea anterior⁵¹³, quanto aqui se trata do despacho de meios aéreos onde são os mesmos quadros que definem as políticas e procedem ao despacho de meios e subsequente emprego dos mesmos.

6.º§

A alínea a) do n.º 4, do art. 4.º da Lei Orgânica⁵¹⁴ refere a função de “Garantir a administração e a manutenção da infraestrutura das redes de telecomunicações de emergência em exploração pela ANEPC e pelos corpos de bombeiros, sem prejuízo das atribuições da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI)” é função do regulado, onde a função de regulador é planear e criar regras para que o regulado faça a administração e manutenção. Estamos assim clara contraposição com as funções de regulador da alínea e) do número 3 do art. 3.º, ou seja quem cria as regras de redes, cria as regras de infra-estruturas é também quem realiza a administração e manutenção das redes e dessas infra-estrutura. E isto em simultâneo. Quem cria as regras para matérias tão decisivas e tão importantes para as infra-estruturas, é também quem as aplica. Sendo impraticável que o regulador se fiscalize a si próprio. É ainda n.º 4.º do art.º 4 que se estatuiu “Assegurar os meios necessários às operações de proteção civil e de proteção e socorro.” Que de resto não é mais do que a continuidade do que atrás foi dito, quem define quem são meios necessários é quem realiza as atividades e as fiscaliza.

7.º§

A alínea f) do n.º 5 do art. 4.º deste diploma⁵¹⁵ no âmbito das competências da Escola Nacional de Bombeiros que integra a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil refere que cabe a esta escola a formação dos bombeiros portugueses, em articulação com esta da qual esta faz parte. Para além outras instituições de ensino com

⁵¹² N.º 3 do art. 4.º da Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

⁵¹³ Alínea f) do n.º 3 do art. 4.º da Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

⁵¹⁴ Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

⁵¹⁵ Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

oferta educativa e formativa reconhecida ou entidades com competências em áreas que integrem a formação de bombeiros. A este propósito o art. 18.º da Lei Orgânica da ANEPC vem nos dizer que cabe a esta autoridade através da Direção Nacional de Bombeiros “Certificar entidades formadoras de bombeiros, após parecer da Escola Nacional de Bombeiros, e ouvido o Conselho Nacional de Bombeiros”. Em resumo, a ANEPC certifica as entidades formadoras de bombeiros, após parecer da própria Escola que está integrada na Autoridade, sendo a formação ministrada em grande medida por essa escola (concorrente dessas entidades).

8.º§

No parágrafo 4.º já aludimos a este problema que aqui se concretiza no artigo que expressamente fala sobre a Força especial da proteção civil. Veja-se o n.º 7 do art. 25.º deste diploma⁵¹⁶ é que “a força especial de proteção civil sucede à Força Especial de Bombeiros”, onde esta última se tratava de um corpo de bombeiros regulado à data pela ANPC e passou a ser integrado e, aqui está mais uma vez a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil age como entidade reguladora e entidade regulada.

9.º§

Aqui no n.º 2 do art. 32.º da Lei Orgânica⁵¹⁷ em que se refere à decisão do despacho de meios aéreos através das salas de operações da ANEPC, bem como a sua competência, e bem assim à definição do número, tipologia, características, localização e período de operação e protocolos de despacho dos meios aéreos que integram o DECIR fazem parte da definição da política a seguir no âmbito da afetação dos meios aéreos. Só que aqui é por despacho feito pelas salas e o emprego dos mesmos em resposta aos incêndios rurais que constituem funções da ANEPC. Isto de regular um setor e executar torna-se um tanto ao quanto difícil de ser considerada uma boa prática, portanto sendo a mesma entidade não pode fiscalizar a aplicação da política que ela mesma definiu, e aferir se foi bem ou mal executada.

10.º§

Neste parágrafo partimos para o Sistema Integrado de Proteção e Socorro. No diploma que regula esta matéria⁵¹⁸, temos o plano operacional articuladamente sobre um comando único, por seu turno assenta na coordenação institucional e no comando

⁵¹⁶ Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

⁵¹⁷ Lei Orgânica da ANEPC – Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril

⁵¹⁸ SIOPS – Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro - Republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio

operacional conforme n.ºs 1 e 2.º do art. 1.º. A coordenação institucional é assegurada pelos centros de coordenação, que são responsáveis pela gestão ou serviço das operações de socorro a desencadear. Como nos é apresentado nos termos das alíneas a) e c) do art. 7.º, respetivamente “Garantir o funcionamento, a operatividade e a articulação com todos os agentes de proteção civil integrantes do sistema de proteção e socorro”, “Assegurar o comando e controlo das situações que pela sua natureza, gravidade, extensão e meios envolvidos ou a envolver requeiram a sua intervenção” em contraposição com a alínea b) do mesmo preceito legal. O coordenador tem de coordenar as forças no terreno e cada força tem o seu comandante e este facto do Comandante Distrital ou outro Comandante na hierarquia de comando, no teatro de operações coordenar a GNR, coordenar a Força Área e por outro lado estar a comandar os Bombeiros, coordenação efetuada nos termos e procedimento definidos pela própria autoridade que o comandante distrital é quadro, não funciona.

11.º§

No que se refere à emergência médica, o Decreto-Lei n.º 34/2012, de 14 de fevereiro, aprova a orgânica do Instituto Nacional de Emergência Médica. Aí verificamos na alínea c) do n.º 3 do art. 3 uma das atribuições do INEM “Assegurar a prestação de cuidados de emergência médica em ambiente pré-hospitalar e providenciar o transporte para as unidades de saúde adequadas”. As funções de regulador estão descritas nos números 1 e 2 do art. 3.º referindo que este instituto “tem por missão definir, organizar, coordenar, participar e avaliar as actividades e o funcionamento de um Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM) de forma a garantir aos sinistrados ou vítimas de doença súbita a pronta e correcta prestação de cuidados de saúde”. Aqui o INEM faz tudo, ou seja, participa na prestação do serviço, avalia a prestação do serviço e licencia os meios, e, aplica as contra-ordenações cujas receitas também revertem para os seus cofres.

Anexo VI – Sites das Entidades Reguladoras

Elementos retirados dos sítios da internet da Entidades em 28 de fevereiro de 2019. Trata-se apenas de apresentar um pequeno enquadramento missões, valores e poderes das entidades reguladoras em Portugal que foram indicadas na Lei-Quadro⁵¹⁹.

1- Instituto de Seguros de Portugal (hoje Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões)

Link: www.asf.com.pt

APRESENTAÇÃO

A Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) é a autoridade nacional responsável pela regulação e supervisão, quer prudencial, quer comportamental, da atividade seguradora, resseguradora, dos fundos de pensões e respetivas entidades gestoras e da mediação de seguros.

MISSÃO

A ASF tem por missão assegurar o bom funcionamento do mercado segurador e fundos de pensões em Portugal, de forma a contribuir para a garantia da proteção dos tomadores de seguro, pessoas seguras, participantes e beneficiários.

Esta missão é assegurada através da promoção da estabilidade e solidez financeira de todas as instituições sob a sua supervisão, bem como da garantia da manutenção de elevados padrões de conduta por parte dos operadores.

VALORES

A ASF rege-se por um conjunto de valores que orientam a definição e implementação das suas estratégias e políticas, nomeadamente:

- O primado do interesse público;
- A defesa do interesse dos consumidores de seguros e de fundos de pensões;
- A atuação independente e responsável;
- A integridade, consistência e transparência na ação;
- O funcionamento eficaz, eficiente e socialmente responsável.

⁵¹⁹ Dados não trabalhados.

2- CMVM - Comissão de Valores de Mercados Mobiliários

Link: <http://www.cmvm.pt>

APRESENTAÇÃO

A CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários foi criada em Abril de 1991 e tem como missão supervisionar e regular os mercados de instrumentos financeiros, assim como os agentes que neles atuam, promovendo a proteção dos investidores. São também atribuições da CMVM:

- Sancionar as infrações ao Código dos Valores Mobiliários e legislação complementar;
- Assegurar a estabilidade dos mercados financeiros, contribuindo para a identificação e prevenção do risco sistémico;
- Contribuir para o desenvolvimento dos mercados de instrumentos financeiros;
- Prestar informação e tratar as reclamações dos investidores não qualificados;
- Proceder à mediação de conflitos entre entidades sujeitas à sua supervisão e entre estas e os investidores;
- Coadjuvar o Governo e o respetivo membro responsável pela área das Finanças;

Desempenhar as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei.

A CMVM é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

A CMVM desempenha as suas atribuições de modo independente, dispondo para o efeito de:

- Autonomia de gestão, administrativa, financeira e patrimonial;
- Independência orgânica, funcional e técnica;
- Órgãos, serviços, pessoal e património próprios;
- Poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações.

A CMVM integra o Sistema Europeu de Supervisores Financeiros e o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros.

Órgãos da CMVM

O Conselho de Administração;

A Comissão de Fiscalização;

O Conselho Consultivo;
A Comissão de Deontologia

3- Autoridade da Concorrência

Link: <http://www.concorrencia.pt/>

APRESENTAÇÃO

A Autoridade da Concorrência é uma entidade administrativa independente, criada em 2003, com poderes transversais sobre a economia portuguesa para a aplicação das regras de concorrência, em coordenação com as entidades reguladoras setoriais.

A AdC tem por missão assegurar a **aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência** nos setores privado, público, cooperativo e social, no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores, de acordo com os seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto.

Para cumprimento da sua missão, são atribuições da AdC:

- Velar pelo cumprimento das leis, regulamentos e decisões de direito nacional e da União Europeia destinados a promover e a defender a concorrência;
- Fomentar a adoção de práticas que promovam a concorrência e a generalização de uma cultura de concorrência junto dos agentes económicos e do público em geral;
- Atribuir graus de prioridade no tratamento de questões que é chamada a analisar, nos termos previstos no regime jurídico da concorrência;
- Difundir, em especial junto dos agentes económicos, as orientações consideradas relevantes para a política de concorrência;
- Acompanhar a atividade e estabelecer relações de cooperação com as instituições da União Europeia, as entidades e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais com atribuições na área da concorrência;
- Promover a investigação em matéria de promoção e defesa da concorrência, desenvolvendo as iniciativas e estabelecendo os protocolos de associação ou de cooperação com entidades públicas ou privadas que se revelarem adequados para esse efeito;

- Contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo;
- Exercer todas as competências que o direito da União Europeia confira às autoridades nacionais de concorrência no domínio das regras de concorrência aplicáveis às empresas;
- Assegurar, sem prejuízo das competências do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a representação técnica do Estado Português nos organismos da União Europeia ou internacionais em matéria de política de concorrência;
- Exercer as demais atribuições que lhe sejam legal ou estatutariamente cometidas.

Para o desempenho das suas atribuições, a AdC dispõe de **poderes sancionatórios**, de **supervisão** e de **regulamentação** que são, de forma sintética, os seguintes:

No exercício dos seus **poderes sancionatórios**:

- Identificar e investigar os comportamentos suscetíveis de infringir a legislação de concorrência nacional e da União Europeia, nomeadamente em matéria de práticas restritivas da concorrência e de controlo de operações de concentração de empresas, proceder à instrução e decidir sobre os respetivos processos;
- Aplicar as coimas e demais sanções e medidas previstas na lei; e
- Adotar medidas cautelares, nos termos do regime jurídico da concorrência e de outras disposições legais aplicáveis.

No exercício dos seus **poderes de supervisão**:

- Instruir e decidir procedimentos administrativos respeitantes a operações de concentração de empresas sujeitas a notificação prévia;
- Proceder à realização de estudos, inspeções e auditorias que, em matéria de concorrência, se revelem necessários; e
- Praticar os demais atos previstos na lei.

No exercício dos seus **poderes de regulamentação**:

- Elaborar e aprovar regulamentos e outras normas de carácter geral, instruções ou outras normas de carácter particular, nos termos legalmente previstos;
- Emitir recomendações e diretivas genéricas;
- Pronunciar-se, a pedido da Assembleia da República ou do Governo, sobre iniciativas legislativas ou outras relativas à promoção e defesa da concorrência; e
- Formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório.

4- ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

Link: <http://www.erse.pt>

APRESENTAÇÃO

A Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos é a entidade responsável pela regulação dos setores do gás natural, da eletricidade e do gás de petróleo liquefeito (GPL) em todas as suas categorias, nomeadamente engarrafado, canalizado e a granel, dos combustíveis derivados do petróleo e dos biocombustíveis, bem como da atividade de gestão de operações da rede de mobilidade elétrica.

A ERSE é independente no exercício das suas funções, no quadro da lei, sem prejuízo dos princípios orientadores da política energética fixados pelo Governo, nos termos constitucionais e legais, e dos atos sujeitos a aprovação ministerial nos termos da lei e dos seus estatutos.

No exercício da sua atividade tem por missão proteger adequadamente os interesses dos consumidores, em particular os consumidores economicamente vulneráveis em relação a preços, qualidade de serviço, acesso à informação e segurança de abastecimento, promover a concorrência entre os agentes intervenientes nos mercados, nomeadamente no âmbito do mercado interno da energia, garantindo às empresas dos setores regulados exercidos em regime de serviço público, o equilíbrio económico-financeiro no âmbito de uma gestão adequada e eficiente, contribuir para a progressiva melhoria das condições económicas e ambientais, e ainda arbitrar e resolver litígios, fomentando a resolução extra-judicial de litígios

5- ANACOM – Autoridade Nacional das Comunicações

Link: <https://www.anacom.pt>

APRESENTAÇÃO

Estão atribuídas à ANACOM, ao abrigo dos seus estatutos e para o cumprimento da sua missão, as seguintes atribuições:

Enquanto autoridade reguladora nacional (ARN)

- promover a concorrência na oferta de redes e serviços;
- garantir o acesso a redes, infraestruturas, recursos e serviços;
- assegurar a garantia da liberdade de oferta de redes e de prestação de serviços;

- contribuir para o desenvolvimento do mercado interno das redes e serviços de comunicações eletrónicas e dos serviços postais da União Europeia (UE);
- assegurar a gestão eficiente do espectro radioelétrico, envolvendo a planificação, a atribuição dos recursos espectrais, a sua supervisão e a coordenação entre as radiocomunicações civis, militares e paramilitares;
- aprovar o plano nacional de numeração (PNN), nomeadamente as suas linhas orientadoras e os seus princípios gerais, bem como assegurar a gestão eficiente dos recursos de numeração e endereçamento, incluindo a atribuição de recursos e definição de condições de utilização;
- proceder à resolução administrativa de litígios entre as entidades sujeitas à sua regulação, nomeadamente entre entidades que oferecem redes ou serviços de comunicações eletrónicas e entre prestadores de serviços postais, nos termos previstos na legislação aplicável;
- proteger os direitos e interesses dos consumidores e demais utilizadores finais;
- assegurar o acesso ao serviço universal de comunicações eletrónicas e postal, designadamente garantindo o cumprimento das obrigações de serviço universal;
- promover a resolução extrajudicial de conflitos entre entidades sujeitas à sua regulação e os consumidores e demais utilizadores finais, em termos processuais simples, expeditos e tendencialmente gratuitos, dinamizando e cooperando com os mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos existentes ou, por sua iniciativa ou em colaboração com outras entidades, criando outros mecanismos, cabendo-lhe promover a adesão das entidades sujeitas à sua regulação;
- contribuir para garantir um elevado nível de proteção dos dados pessoais e da privacidade;
- assegurar que seja mantido o acesso aos serviços de emergência;
- zelar pela manutenção da integridade e segurança das redes de comunicações públicas e dos serviços acessíveis ao público, incluindo as interligações nacionais e internacionais;
- acompanhar a atividade das entidades reguladoras afins e as experiências estrangeiras de regulação das comunicações e estabelecer relações com outras entidades reguladoras, bem como com organismos da UE e outros organismos internacionais com relevância para a prossecução da sua missão;
- participar ativamente nas atividades e decisões dos organismos de entidades reguladoras, designadamente o Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas (BEREC) e o Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços Postais (ERGP);

- proceder à avaliação da conformidade de infraestruturas de telecomunicações, de materiais e de equipamentos, neste caso nomeadamente através de ensaios laboratoriais, bem como definir os requisitos necessários para a sua colocação no mercado e instalação;
- promover a normalização técnica, em colaboração com outras organizações, no sector das comunicações e áreas relacionadas;
- proceder à divulgação do quadro regulatório em vigor e das suas competências e iniciativas, bem como dos direitos e obrigações das entidades destinatárias da sua atividade e dos utilizadores finais;
- colaborar com outras entidades públicas e privadas na promoção da investigação científica aplicada às comunicações;
- assegurar a realização de estudos na área das comunicações;
- prosseguir as demais atribuições que lhe sejam conferidas por lei.

MISSÃO

No cumprimento da sua missão tem de:

- exercer funções de consulta à Assembleia da República, a pedido desta, no domínio das comunicações;
- coadjuvar o Governo no domínio das comunicações, a pedido deste e por iniciativa própria, incluindo através da prestação do apoio técnico necessário e da elaboração de pareceres, estudos, informações e projetos de legislação;
- participar e, a pedido do Governo, assegurar a representação do Estado, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em organismos e fóruns nacionais e internacionais com relevância para a respetiva atividade;
- apoiar tecnicamente os organismos e serviços aos quais incumbe o acompanhamento do processo de estabelecimento e gestão da rede integrada de comunicações de emergência;
- contribuir para a definição e permanente atualização das políticas de planeamento civil de emergência no sector das comunicações;
- assegurar a execução de projetos no âmbito da promoção do acesso à sociedade digital, nomeadamente quando envolvam a introdução ou utilização de redes e serviços avançados, a redução de assimetrias regionais e a adoção de medidas aplicáveis a cidadãos com necessidades especiais, quer diretamente quer sob a forma de apoio a entidades públicas ou privadas.

Para além destas atribuições a ANACOM desempenha funções de entidade de supervisão central, com atribuições em todos os domínios regulamentados no Decreto-

Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro, que disciplina certos aspectos legais dos serviços da sociedade da informação, em especial do comércio eletrónico, em transposição da Diretiva 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, salvo nas matérias em que lei especial atribua competência sectorial a outra entidade.

PODERES

Para prosseguir as suas atribuições, a ANACOM dispõe de poderes de regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórios, cabendo-lhe nomeadamente:

- impor obrigações específicas, designadamente às empresas que declare com poder de mercado significativo e impor obrigações aos prestadores de serviço universal;
- atribuir, alterar e revogar direitos de utilização de frequências e de números;
- emitir declarações e títulos de exercício da atividade, efetuar registos de prestadores de serviços e manter, atualizar e divulgar os registos das entidades sujeitas à sua regulação;
- emitir, no âmbito das infraestruturas de telecomunicações em loteamentos, urbanizações, conjuntos de edifícios (ITUR) e edifícios (ITED), títulos profissionais de projetista e instalador, bem como certificar entidades formadoras de projetistas e instaladores;
- prestar informação, orientação e apoio aos consumidores e demais utilizadores finais, cooperando reciprocamente com a Direção-Geral do Consumidor e com outras entidades relevantes no âmbito da proteção dos consumidores, na promoção dos seus direitos e interesses no sector das comunicações;
- implementar as leis e os regulamentos, bem como os atos da UE aplicáveis ao sector das comunicações;
- verificar o cumprimento das leis, dos regulamentos e dos demais atos a que se encontram sujeitos os destinatários da sua atividade;
- verificar o cumprimento de qualquer orientação ou determinação por si emitida, ou de qualquer outra obrigação relacionada com o sector das comunicações;
- monitorizar a atividade das entidades sujeitas à sua supervisão e o funcionamento dos mercados das comunicações;
- inspecionar, regularmente, os registos das queixas e reclamações dos consumidores e demais utilizadores finais apresentadas às entidades destinatárias da sua atividade, as quais devem preservar adequados registos das mesmas;
- apreciar as queixas ou reclamações dos consumidores e demais utilizadores finais de que tome conhecimento no exercício das suas funções e, nos casos em que esteja em causa

o incumprimento de disposições cuja observância lhe caiba supervisionar, emitir recomendações ou determinar a adoção de medidas corretivas;

- determinar ou promover a realização de auditorias e proceder a inspeções e inquéritos;
- solicitar as informações que considere necessárias ao exercício das suas atribuições, nos termos da lei;
- fiscalizar o cumprimento das obrigações a que, nos termos da lei, regulamentos, demais normas aplicáveis e determinações por si emitidas, os destinatários da sua atividade se encontrem sujeitos;
- fiscalizar o cumprimento dos contratos que respeitem a obrigações de serviço universal ou de serviço público, quando aplicável;
- praticar todos os atos necessários ao processamento e punição das infrações às leis e os regulamentos cuja implementação ou supervisão lhe compete, bem como as resultantes do incumprimento das suas determinações, incluindo, quando aplicável, adotar medidas cautelares, aplicar sanções, nomeadamente sanções pecuniárias compulsórias, e cobrar coimas.

No exercício dos seus poderes, e sem prejuízo de outros previstos na lei, a ANACOM:

- elabora e aprova regulamentos nos casos previstos na lei e quando se mostrem indispensáveis ao exercício das suas atribuições, bem como instruções ou outras normas de carácter particular referidas a interesses, obrigações ou direitos das entidades ou atividades reguladas ou dos utilizadores;
- emite ordens, instruções e determinações e formula recomendações;
- divulga, semestralmente, um quadro estatístico sobre as reclamações dos consumidores e demais utilizadores finais recebidas pela ANACOM, as entidades mais reclamadas e os resultados decorrentes da sua atuação;
- emite medidas técnicas de execução;
- divulga informações sobre a sua atividade e sobre o sector das comunicações, incluindo informação estatística;
- publica estudos e relatórios;
- propõe e ou homologa, quando adequado, códigos de conduta e manuais de boas práticas das entidades destinatárias da sua atividade;
- promove processos de consulta pública e de manifestação de interesse, nomeadamente no âmbito da introdução de novos serviços ou tecnologias, possibilitando a participação das entidades representativas dos interesses dos consumidores e demais utilizadores finais

nos processos de consulta e audição públicas a realizar no decurso da tomada de decisões suscetíveis de afetar os seus direitos e interesses;

- emite as regras técnicas que lhe compete aprovar;
- aprova os formulários que se mostrem adequados ao exercício das suas atribuições.

HISTÓRIA

O Instituto das Comunicações de Portugal foi criado em 1981 como órgão regulador do sector das comunicações, exercendo a sua acção na tutela do ministro responsável pela área das comunicações.

O ICP, enquanto instituto público com autonomia administrativa e financeira, iniciou a sua actividade em 1989, tendo por finalidade:

- o apoio ao Governo na coordenação, tutela e planeamento do sector das comunicações de uso público,
- a representação do sector,
- a gestão do espectro radioelétrico.

Prosseguindo as suas atribuições de acordo com uma perspectiva integrada do desenvolvimento das comunicações em Portugal, o ICP actuava em três grandes áreas: Assessoria ao Governo, no domínio das medidas de política de comunicações, preparação de legislação e pareceres, representação do Estado Português em organismos internacionais e cooperação internacional;

Regulação do Mercado, no domínio da organização do sector, atribuição e supervisão de licenças e autorizações, estabelecimento de preços, consignação de frequências, controlo da qualidade dos serviços, resolução de conflitos e defesa do consumidor; Técnica, na gestão do espectro radioelétrico, fiscalização, certificações e avaliação de conformidade de equipamentos de comunicações.

ICP - Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) foi, desde 6 de janeiro de 2002, a designação do Instituto das Comunicações de Portugal (ICP), em resultado da entrada em vigor dos seus anteriores estatutos (Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de dezembro).

O ICP-ANACOM continuou a personalidade jurídica do ICP, desvinculando-se do anterior estatuto jurídico de instituto público e assumindo o de pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

6- ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil (ex- INAC – Instituto Nacional de Aviação Civil)

Link: <http://www.anac.pt>

APRESENTAÇÃO

A nossa **Missão** é:

"Promover o desenvolvimento seguro, eficiente e sustentado das atividades da aviação civil através de regulação, regulamentação, certificação, licenciamento e fiscalização."

A nossa **Visão** é:

"Projetar a ANAC como autoridade reguladora da aviação civil, prestigiada e reconhecida pelo seu desempenho e qualidade."

Os nossos **Valores** são:

- Qualidade dos serviços prestados;
- Rigor, autonomia, responsabilização e flexibilidade na gestão;
- Foco da atividade centrado no cliente;
- Dedicção, competência, produtividade e responsabilização dos profissionais;
- Ética profissional;
- Trabalho em equipa multidisciplinar;
- Disponibilidade para a mudança;
- Bom relacionamento humano.

Atribuições

As atribuições da ANAC estão especificadas no Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março.

Competências

Na prossecução das suas atribuições, cabe à ANAC licenciar, certificar, autorizar e homologar as atividades e os procedimentos, as entidades, o pessoal, as aeronaves, as infra-estruturas, equipamentos, sistemas e demais meios afectos à aviação civil, bem como definir os requisitos e pressupostos técnicos subjacentes à emissão dos respetivos atos.

7- IMT - Instituto de Mobilidade e dos Transportes, I.P.

Link: <http://www.imt-ip.pt/>

APRESENTAÇÃO

O Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.) é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio.

O IMT, I.P. é um organismo central com jurisdição sobre todo o território nacional, tem sede em Lisboa e dispõe, como serviços desconcentrados, das Direções Regionais de Mobilidade e Transportes do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve.

O IMT, I.P. prossegue atribuições dos Ministérios da Administração Interna, do Planeamento e das Infraestruturas, do Ambiente, e do Mar, sob superintendência e tutela do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas.

O IMT, I.P. sucede nas atribuições:

- do Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P.
- do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P.
- da Comissão de Planeamento de Emergência dos Transportes Terrestres

O IMT, I.P. integra ainda as atribuições da SIEV - Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos, S.A., respeitantes à exploração e gestão do sistema de identificação eletrónica de veículos.

8- ERSAR - Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

Link: <http://www.ersar.pt>

APRESENTAÇÃO

A ERSAR tem por missão a regulação e a supervisão dos setores de abastecimento público de água às populações, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos sólidos urbanos, incluindo o exercício de funções de autoridade competente para a coordenação e a fiscalização do regime da qualidade da água para consumo humano.

Procura assegurar uma correta proteção dos utilizadores dos serviços de águas e resíduos, evitando possíveis abusos decorrentes dos direitos de exclusivo, por um lado, no que se refere à garantia e ao controlo da qualidade dos serviços públicos prestados e, por outro, no que respeita à supervisão e ao controlo dos preços praticados, que se revela essencial por se estar perante situações de monopólio natural ou legal.

Tem ainda por incumbência assegurar as condições de igualdade e transparência no acesso e no exercício da atividade de serviços de águas e resíduos e nas respetivas relações contratuais, bem como consolidar um efetivo direito à informação geral sobre o setor e sobre cada uma das entidades gestoras.

A ERSAR exerce os poderes de autoridade necessários à prossecução das suas atribuições, designadamente através da realização de ações de inspeção, fiscalização e auditoria.

No âmbito dos poderes sancionatórios, compete à ERSAR processar as contraordenações e aplicar as coimas correspondentes e ainda as demais sanções aplicáveis às infrações das leis e regulamentos cuja implementação ou supervisão lhe esteja cometida, bem como as resultantes do incumprimento das suas próprias determinações, nos termos previstos na lei.

No âmbito dos poderes regulamentares, compete à ERSAR elaborar e aprovar regulamentos com eficácia externa no quadro das respetivas atribuições, sem prejuízo de outras que venham a ser definidas por lei.

HISTÓRIA

Depois da criação da entidade reguladora em 30 de agosto de 1997, então com a designação de Instituto Regulador de Águas e Resíduos, podem identificar-se essencialmente quatro períodos distintos na evolução da atividade regulatória neste setor. Nos quatro primeiros anos (2000-2003), a entidade reguladora de serviços de águas e resíduos exerceu as funções para um número crescente de entidades concessionárias, atingindo cerca de meia centena.

Nos cinco anos seguintes (2004-2009), para além da regulação dessa meia centena de entidades, a entidade reguladora assumiu as responsabilidades de autoridade competente para a qualidade da água para consumo humano para um universo de mais de quatrocentas entidades gestoras.

Deste 2009 a entidade reguladora reforçou os poderes e alargou as atribuições de regulação dos serviços de águas e resíduos para todo o universo de perto de quinhentas entidades gestoras, mantendo as responsabilidades de autoridade competente para a qualidade da água.

Em 2014 a ERSAR tornou-se uma entidade administrativa independente com reforço da sua autonomia e poderes de autoridade, sancionatórios e regulamentares.

Evolução do setor da água e do saneamento em Portugal

Os contornos essenciais das políticas públicas de abastecimento e saneamento de águas começam a definir-se em Portugal em finais do século XIX.

Entre 1899 e 1901 foi elaborada a legislação que definiu os propósitos da reforma dos serviços de administração sanitária. Em 1944 foi apresentado o Plano de Abastecimento de Águas às Sedes dos Concelhos e em 1960 foi apresentado um Plano de Abastecimento de Águas às Populações Rurais. Em Portugal, em 1941, apenas 26% da população tinha acesso a sistemas de distribuição domiciliária de águas (não existiam dados nacionais acerca das redes de esgotos), em 1972 esta percentagem seria de 40%, e de 17% para as redes de esgotos.

Num curto espaço de tempo, entre 1975 e 1990, os níveis de atendimento da população com serviços de águas e esgotos passam de 40% e 17%, respectivamente, para 80% e 62%.

Com a integração europeia, e com a consequente disponibilidade de fundos comunitários, começam a definir-se os contornos da primeira grande reforma deste domínio de governação nacional, que nos seus traços essenciais persiste ainda hoje.

As primeiras experiências de implementação de sistemas de âmbito regional dariam lugar, já na década de 1990, à criação de empresas regionais (sistemas multimunicipais cujo capital seria detido maioritariamente pelo Estado em parceria com os municípios) e de uma *holding* de capitais públicos que se constitui actualmente como referência empresarial no sector.

Preconizando a intervenção directa do Estado num domínio até então reservado exclusivamente às autarquias, dividiram-se os respectivos sistemas em 'alta' (sistemas multimunicipais e intermunicipais) e em 'baixa' (sistemas municipais). As autarquias passaram a poder concessionar os respectivos serviços a empresas públicas (nos sistemas multimunicipais) e a empresas públicas ou privadas (nos sistemas municipais), criando-se ao mesmo tempo a figura de uma entidade reguladora, a atual ERSAR.

9- ERS - Entidade Reguladora da Saúde

Link: <https://www.ers.pt>

APRESENTAÇÃO

Quem somos?

A Entidade Reguladora da Saúde (ERS) é uma entidade pública independente que tem por missão a regulação da atividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde.

Quem regulamos?

O universo de regulação da ERS inclui todos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde do território continental, do sector público, privado e social, excetuando as farmácias.

O que fazemos?

Supervisionamos os estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde no que respeita a:

- requisitos para o exercício da atividade;
- direitos de acesso aos cuidados de saúde e dos demais direitos dos utentes;
- legalidade e transparência das relações económicas entre os diversos operadores;
- concorrência no sector da saúde.

Como o fazemos?

Desenvolvemos diversas atividades de regulação e supervisão dos prestadores:

- tratamento de reclamações dos utentes, prestadores e instituições;
- realização de inspeções e auditorias às instalações dos prestadores de cuidados de saúde;
- investigação das situações que possam pôr em causa os direitos dos utentes;
- condução de processos de contra-ordenação e aplicação de sanções;
- emissão de instruções, recomendações e pareceres;
- realização de estudos sobre a organização do sistema de saúde.

Entidades Reguladoras não abrangidas pela Lei-Quadro

10- Banco de Portugal

Link: <https://www.bportugal.pt>

APRESENTAÇÃO

O Banco de Portugal é o banco central da República Portuguesa. A natureza e as atribuições do Banco de Portugal estão definidas na sua Lei Orgânica.

O Banco é uma pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa e financeira e património próprio.

São órgãos do Banco o Governador, o Conselho de Administração, o Conselho de Auditoria e o Conselho Consultivo.

O Banco faz parte do Eurosistema e do Sistema Europeu de Bancos Centrais, do Mecanismo Único de Supervisão e do Mecanismo Único de Resolução.

O Banco tem duas missões essenciais: a manutenção da estabilidade dos preços e a promoção da estabilidade do sistema financeiro.

11- ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Link: <http://www.erc.pt>

APRESENTAÇÃO

A ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social foi criada pela Lei 53/2005, de 8 de Novembro, tendo entrado em funções com a tomada de posse do Conselho Regulador a 17 de Fevereiro de 2006.

De forma a alcançar o seu objectivo primordial - a regulação e supervisão de todas as entidades que prossigam actividades de comunicação social em Portugal - a ERC foi constituída como uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, com natureza de entidade administrativa independente.

Em termos orgânicos, a ERC é constituída pelo Conselho Regulador, responsável pela definição e implementação da acção de regulação; pela Direcção Executiva, que tem como funções a direcção dos serviços, bem como a gestão administrativa e financeira; pelo Conselho Consultivo, órgão de consulta e de participação na definição das linhas gerais de actuação da ERC; e pelo Fiscal Único, que procede ao controlo da legalidade e eficiência da gestão financeira e patrimonial desta entidade.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	4
RESUMO	5
ABSTRACT	6
GLOSSÁRIO	7
INTRODUÇÃO	8
 PARTE I – DIREITO CONSTITUÍDO (AS NORMAS E O SISTEMA) – “DE JURE CONSTITUTO”	 12
A. – Proteção Civil em Portugal.....	12
1- Conceito.....	12
2- - Histórico.....	18
3- Normais Atuais (Legislação do Setor).....	19
B. Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes – o Papel do Estado	22
C. – Ineficiências e Pontos Negativos do Setor da Proteção Civil	32
1- Lei Orgânica da ANPC (revogada).....	35
2- Proposta da Lei Orgânica da ANEPC	37
3- Constituição da República Portuguesa.....	43
4- Resultado da Ineficiência	45
D. Análise do Custo-Benefício e Procura da Felicidade.....	52
1- Análise do Custo-Benefício para a Constituição de uma Entidade Reguladora	52
2- Quadro do Orçamento da ANPC	53
(a) – Financiamento aos Corpos de Bombeiros.....	56
(b) – Financiamento dos Meios Aéreos	64
(c) – Financiamento da Escola Nacional de Bombeiros	67
(d) – Funcionamento da Estrutura da ANEPC	71
(e) – Receitas da ANEPC	76
3- Análise Sobre a Eficiência do Atual Sistema Nacional de Proteção Civil.....	78
 PARTE II – DIREITO A CONSTITUIR – “DE JURE CONSTITUENDO”....	 80
A. – Entidade Administrativas Independentes	80
1- Entidade Reguladora da Proteção Civil Ser uma Lei de Valor Reforçado e a Sua Composição Ser Regulada na Constituição	82
2- Direitos Fundamentais	87
3- A Atuação da Atual ANEPC.....	90
4- Implementar a Participação	92
5- Regular uma Atividade	94
B. Entidade Reguladora no Setor da Proteção civil.....	97

1- Direito Constitucional	97
2- Direito Administrativo	102
3- Direito Económico	106
PARTE III – CONCLUSÃO	112
A. Necessidade de Uma Revisão Constitucional	112
1- Direito Fundamental a Proteção de Pessoas e Bens.....	113
2- Serviço de Interesse Económico Geral - SIEG	117
B. Necessidade da Constituição de Uma Entidade Reguladora Para o Setor	122
1- Regular a Atividade / Regulador - Regulado	124
2- Expertises	127
3- Accountability	128
4- Participação no Processo de Decisão (Prevenção e Planeamento).....	130
5- Poderes	132
C. Criação de Um Novo Agente de Proteção Civil “o Cidadão”	134
1- Educação (Ensinar Para Salvar)	136
2- Implementação de Comportamentos Que Respeitam as Medidas de Auto-Proteção.....	138
3- Participação Ativa Em Caso de Sinistro ou Catástrofe.....	140
ANEXOS	143
Anexo I – Proteção Civil.....	143
1- Histórico	143
2- Complemento às Normas Atuais (Regiões Autónomas e Autarquias Locais)	165
Anexo II – Entidades Administrativas Independentes «A Constituição e a Lei».....	168
Anexo III – Outras Entidades Reguladoras (oriundas de direções gerais)	180
1- Vantagens	181
2- Meios.....	182
3- Viabilidade	182
Anexo IV – Outras Sistemas Jurídicos.....	186
1- Estados Unidos da América	186
2- Europa	188
(a) – França	190
(b) – Itália	191
(c) – Espanha	192
(d) – Reino Unido	193
Anexo V – Complementos à Análise das Ineficiências e Estudo do Custo-Benefício do Setor	195
1- Política Pública da Proteção Civil.....	195
2- Acórdãos do Tribunal de Contas (à ANPC e às Associações Humanitárias detentoras dos Corpos de Bombeiros.....	200
3- Complemento à Análise do Custo-Benefício para a Constituição de uma Entidade Reguladora	203
4- Critérios e exemplos da Ineficiência do Atual Sistema.....	207
Anexo VI – Sites das Entidades Reguladoras.....	215
1- Instituto de Seguros de Portugal (hoje Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões).....	215
2- CMVM - Comissão de Valores de Mercados Mobiliários.....	216
3- Autoridade da Concorrência	217

4-	ERSE – Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos.....	219
5-	ANACOM – Autoridade Nacional das Comunicações	219
6-	ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil (ex- INAC – Instituto Nacional de Aviação Civil).....	225
7-	IMT - Instituto de Mobilidade e dos Transportes, I.P.....	225
8-	ERSAR - Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.....	226
9-	ERS - Entidade Reguladora da Saúde	228
10-	Banco de Portugal.....	229
11-	ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social	230
 BIBLIOGRAFIA JURÍDICA.....		234
 BIBLIOGRAFIA.....		259

BIBLIOGRAFIA JURÍDICA

Código Administrativo de 1878-Código Administrativo de 1878

Constituição da República Federativa do Brasil - Atualizada até a EC n. 97/2017.-Constituição da República Federativa do Brasil - Atualizada até a EC n. 97/2017.

Constituição da República Portuguesa – Constituição da República Portuguesa, de 02 de abril de 1976, revista pelas Leis Constitucionais n.os 1/82, de 30 de setembro, 1/89, de 08 de julho, 1/92, de 25 de novembro, 1/97, de 20 de setembro, 1/2001, de 12 de dezembro, 1/2004, de 25 de julho e 1/2005, de 12 de agosto.-Constituição da República Portuguesa – Constituição da República Portuguesa, de 02 de abril de 1976, revista pelas Leis Constitucionais n.os 1/82, de 30 de setembro, 1/89, de 08 de julho, 1/92, de 25 de novembro, 1/97, de 20 de setembro, 1/2001, de 12 de dezembro, 1/2004, de 25 de julho e 1/2005, de 12 de agosto.

Decisão do Conselho, de 5 de Outubro de 2007 - Estabelece um mecanismo Comunitário no domínio da Protecção Civil.-Decisão do Conselho, de 5 de Outubro de 2007 - Estabelece um mecanismo Comunitário no domínio da Protecção Civil.

Declaração de Retificação n.º 145/93 D.R. 3.º Suplemento, I Série A. 204 (1993-08-31) 4600-Rectifica o Decreto-Lei nº 203/93, do Ministério da Administração Interna, que altera a orgânica e competências do Serviço Nacional de Protecção Civil.- Declaração de Rectificação n.º 145/93, de 31 de agosto – Rectifica o Decreto-Lei nº 203/93, do Ministério da Administração Interna, que altera a orgânica e competências do Serviço Nacional de Protecção Civil.

Declaração de Retificação n.º 220/94 D.R. I Série B. 277 (1994-11-30) 7070- Aprova o quadro de pessoal dos serviços centrais e das delegações distritais do Serviço Nacional de Protecção Civil.-Declaração de Rectificação n.º 220/94, de 30 de novembro – Declara ter sido rectificada a Portaria 720/94, dos Ministérios da Administração Interna e das Finanças, que aprova o quadro de pessoal dos serviços centrais e das delegações distritais do Serviço Nacional de Protecção Civil.

Declaração de Retificação n.º 16-A/1996 D.R. 1.º Suplemento, I Série A. 278 (1996-11-30)-Declaração de Retificação 16-A/96, de 30 de novembro - Declara ter sido rectificado o Decreto Lei nº 209/96, do Ministério da Administração Interna, que altera o Decreto Lei nº 418/80, de 20 de Setembro (Lei Orgânica do Serviço Nacional de

Bombeiros).-Declaração de Retificação 16-A/96, de 30 de novembro - Declara ter sido rectificado o Decreto Lei nº 209/96, do Ministério da Administração Interna, que altera o Decreto Lei nº 418/80, de 20 de Setembro (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros).

Declaração de Retificação n.º 10-AQ/99 D.R. 2.º Suplemento, I Série A. 150 (1999-06-30) 4048-Declara ter sido rectificado o Dec Lei nº 152/99, de 10 de Maio, do Ministério da Administração Interna, que altera o Decreto-Lei nº 203/93, de 3 de Junho (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Protecção Civil.-Declaração de Rectificação n.º 10-AQ/99, de 30 de junho – Declara ter sido rectificado o Dec Lei nº 152/99, de 10 de Maio, do Ministério da Administração Interna, que altera o Decreto-Lei nº 203/93, de 3 de Junho (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Protecção Civil.

Declaração de Retificação n.º 16-E/2000 D.R. 3.º Suplemento, I Série A. 277 (2000-11-30)-De ter sido rectificado o Decreto-Lei nº 293/2000, do Ministério da Administração Interna, que aprova a nova Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros.-Declaração de Retificação 16-E/2000, de 30 de novembro – De ter sido rectificado o Decreto-Lei nº 293/2000, do Ministério da Administração Interna, que aprova a nova Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros.

Declaração n.º 4/97 D.R. II Série (1997-05-03) 5217-Declaração de Utilidade Pública, por despacho do Primeiro Ministro de 10 de Abril de 1997.-Declaração n.º 4/97, de 03 de maio – Declaração de Utilidade Pública, por despacho do Primeiro Ministro de 10 de Abril de 1997.

Declaração n.º 9/2006 D.R. I Série A. 26 (2006-02-06) 857-Declara que se considera caduco o processo relativo à apreciação parlamentar n.º 15/X ao Decreto-Lei n.º 21/2006, de 2 de Fevereiro, que altera a Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março.- Declaração n.º 9/2006, de 11 de maio – Declara que se considera caduco o processo relativo à apreciação parlamentar n.º 15/X ao Decreto-Lei n.º 21/2006, de 2 de Fevereiro, que altera a Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março.

Decreto Legislativo Regional n.º 16/2009/M D.R. I Série 124 (2009-06-30) 4220-Aprova o Regime Jurídico do Sistema de Protecção Civil da Região Autónoma da Madeira.-Decreto Legislativo Regional n.º 16 /2009/M, de 30 de junho - Aprova o Regime Jurídico do Sistema de Protecção Civil da Região Autónoma da Madeira.

Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M D.R. I Série 124 (2009-06-30) 4227-Cria o Serviço Regional de Protecção Civil, IP -RAM e aprova a respectiva orgânica.-Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho - Cria o Serviço Regional de Protecção Civil, IP -RAM e aprova a respectiva orgânica.

Decreto Legislativo Regional n.º 8/2010/M D.R. I Série 102 (2010-05-26) 1813-Altera a orgânica do Serviço Regional de Protecção Civil, IP –RAM.-Decreto Legislativo Regional n.º 8/2010/M, de 26 de maio - Altera a orgânica do Serviço Regional de Protecção Civil, IP –RAM.

Decreto Legislativo Regional n.º 12/2013/M D.R. I Série 59 (2013-02-23) 1857-Procede à segunda alteração à orgânica do Serviço Regional de Protecção Civil, IP-RAM, aprovada em Anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho.-Decreto Legislativo Regional n.º 12/2013/M, de 5 de março - Procede à segunda alteração à orgânica do Serviço Regional de Protecção Civil, IP-RAM, aprovada em Anexo ao Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/M, de 30 de junho.

Decreto Lei n.º 247/96 D.R. I Série A. 295 (1996-12-21) 4580-Altera o Decreto-Lei 407/93, de 14 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico dos corpos de bombeiros, no atinente à composição do Conselho Nacional dos Bombeiros.-Decreto-Lei n.º 247/96, de 21 de dezembro – Altera o Decreto-Lei 407/93, de 14 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico dos corpos de bombeiros, no atinente à composição do Conselho Nacional dos Bombeiros.

Decreto Regulamentar n.º 55/81 D.R. I Série 290 (1981-12-18) 3299-Regulamenta a defesa do Património Florestal.-Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18 de dezembro – Regulamenta a defesa do Património Florestal.

Decreto Regulamentar n.º 41/97 D.R. I Série B. 232 (1997-10-07) 5422-Estabelece o regime jurídico da tipificação dos corpos de bombeiros.-Decreto Regulamentar n.º 41/97, de 07 de outubro – Estabelece o regime jurídico da tipificação dos corpos de bombeiros.

Decreto Regulamentar n.º 5/2004 D.R. I Série B. 94 (2004-04-21) 2429-Cria a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais.-Decreto Regulamentar n.º 5/2004, de 21 de abril – Cria a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais.

Decreto Regulamentar n.º 11/2007/A D.R. I Série 79 (2007-04-23) 2518-Decreto Legislativo Regional n.º 07/99/A, de 19 de março, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 39/2006/A, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 11/2007/A, de 23 de abril - Estabelece a Orgânica do Serviço Regional de

Proteção Civil e Bombeiros dos Açores.-Decreto Legislativo Regional n.º 07/99/A, de 19 de março, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 39/2006/A, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 11/2007/A, de 23 de abril - Estabelece a Orgânica do Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores.

Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2016/A D.R. I Série 223 (2016-11-21) 4063-Orgânica do XII Governo Regional dos Açores.-Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2016/A, de 21 de novembro - Orgânica do XII Governo Regional dos Açores.

Decreto-Lei n.º 27 424/1936 D.R. I Série 306 (1936-12-31) 1773-Código Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27 424 de 31 de dezembro de 1936.-Código Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27 424 de 31 de dezembro de 1936.

Decreto-Lei n.º 35 746/1946 D.R. I Série A. 154 (1946-07-12) -Cria, na Direcção Geral de Administração Política e Civil, o Conselho Nacional dos Serviços de Incêndios e define as suas atribuições.-Decreto-Lei n.º 35 746, de 12 de julho de 1946 - Cria, na Direcção Geral de Administração Política e Civil, o Conselho Nacional dos Serviços de Incêndios e define as suas atribuições.

Decreto-Lei n.º 35 892/1946 D.R. I Série 226 (1946-10-04) 921-Regula a aposentação do pessoal dos batalhões de sapadores bombeiros.-Decreto-Lei n.º 35 892, de 04 de outubro de 1946 – Regula a aposentação do pessoal dos batalhões de sapadores bombeiros.

Decreto-Lei n.º 43 314/1960 D.R. I Série 265 (1960-11-15) 2446-Altera o Decreto-Lei n.º 35892 de 4 de Outubro de 1946, que regula a aposentação do pessoal dos batalhões de sapadores bombeiros.-Decreto-Lei n.º 43 314, de 15 de novembro de 1960 – Altera o Decreto-Lei n.º 35892 de 4 de Outubro de 1946, que regula a aposentação do pessoal dos batalhões de sapadores bombeiros.

Decreto-Lei n.º 171/74 D.R. 1.º Suplemento, I Série 97 (1974-04-25) 582.-Extingue a Legião Portuguesa.-Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de abril - Extingue a Legião Portuguesa.

Decreto-Lei n.º 78/75 D.R. I Série 45 (1975-02-22) 284-Cria na dependência do Ministério da Defesa Nacional o Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC).-Decreto-Lei n.º 78/75, de 22 de fevereiro - Cria na dependência do Ministério da Defesa Nacional o Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC).

Decreto-Lei n.º 460/1977 D.R. I Série A. 257 (1977-11-07) 2655-Decreto-Lei n.º 460/77, de 07 de novembro - Aprova o estatuto das colectividades de utilidade pública-

Decreto-Lei n.º 460/77, de 07 de novembro - Aprova o estatuto das colectividades de utilidade pública

Decreto-Lei n.º 388/78 D.R. I Série 282 (1978-12-09) 2593-Cria o Gabinete de Apoio às Autarquias Locais e o Conselho Coordenador do Serviço de Bombeiros.-Decreto-Lei n.º 388/78, de 9 de dezembro – Cria o Gabinete de Apoio às Autarquias Locais e o Conselho Coordenador do Serviço de Bombeiros.

Decreto-Lei n.º 63/79 D.R. I Série 75 (1979-03-30) 520-Cria o Centro Operacional de Emergência de Protecção Civil.-Decreto-Lei n.º 63/79, de 30 de março – Cria o Centro Operacional de Emergência de Protecção Civil.

Decreto-Lei n.º 86/79 D.R. I Série 90 (1979-04-18) 665-Decreto-Lei n.º 86/79, de 18 de abril – Dá nova redacção ao artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 35892, de 4 de Outubro de 1946 (contagem de tempo, para efeitos de aposentação, do pessoal dos batalhões de sapadores bombeiros).-Decreto-Lei n.º 86/79, de 18 de abril – Dá nova redacção ao artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 35892, de 4 de Outubro de 1946 (contagem de tempo, para efeitos de aposentação, do pessoal dos batalhões de sapadores bombeiros).

Decreto-Lei n.º 418/80 D.R. I Série 225 (1980-09-29) 3021-Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros (SNB).-Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de setembro – Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros (SNB).

Decreto-Lei n.º 510/80 D.R. I Série 248 (1980-10-25) 3603-Aprova a lei orgânica do Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC).-Decreto-Lei n.º 510/80, de 25 de outubro – Aprova a lei orgânica do Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC).

Decreto-Lei n.º 270/82 D.R. I Série 158 (1982-07-12) 2074-Dá nova redacção ao artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros).-Decreto-lei n.º 270/82, de 12 de julho - Dá nova redacção ao artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros).

Decreto-Lei n.º 463/83 D.R. 3.º Suplemento, I Série 301 (1983-12-31)-Cria no âmbito do Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC) uma comissão coordenadora e a conta especial Temporais Novembro 1983 (CETN 1983).-Decreto-Lei n.º 463/83, de 31 de dezembro – Cria no âmbito do Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC) uma comissão coordenadora e a conta especial Temporais Novembro 1983 (CETN 1983).

Decreto-Lei n.º 253/85 D.R. I Série 160 (1985-07-15) 2026-Altera o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, que cria Lei Orgânica do Serviço Nacional de

Bombeiros-Decreto-lei n.º 253/85, de 15 de julho - Altera o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, que cria Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros

Decreto-Lei n.º 231/86 D.R. I Série 186 (1986-08-14) 2024-Cria no Serviço Nacional de Protecção Civil uma conta designada «conta especial de emergência».- Decreto-Lei n.º 231/86, de 14 de agosto – Cria no Serviço Nacional de Protecção Civil uma conta designada «conta especial de emergência».

Decreto-Lei n.º 97/91 D.R. I Série A. 51 (1991-03-02) 1072-Altera o regime jurídico do imposto para o Serviço Nacional de Bombeiros-Decreto-Lei n.º 97/91, de 2 de março - Altera o regime jurídico do imposto para o Serviço Nacional de Bombeiros

Decreto-Lei n.º 205/91 D.R. I Série A. 130 (1991-06-07) 3079-Altera o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, que cria a Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros, e publica o quadro de pessoal das inspecções regionais de bombeiros.- Decreto-lei n.º 205/91, de 7 de junho - Altera o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, que cria a Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros, e publica o quadro de pessoal das inspecções regionais de bombeiros.

Decreto-Lei n.º 253/92 D.R. I Série A. 268 (1992-11-19) 5338-Altera o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros).- Decreto-Lei n.º 253/92, de 19 de novembro - Altera o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros).

Decreto-Lei n.º 293/92 D.R. I Série A. 300 (1992-12-30) 6017-Estabelece o regime jurídico dos corpos de bombeiros profissionais da administração local.-Decreto-Lei n.º 293/92, de 30 de dezembro – Estabelece o regime jurídico dos corpos de bombeiros profissionais da administração local.

Decreto-Lei n.º 203/93 D.R. I Série A. 129 (1993-06-03) 2988-Estabelece a orgânica, as atribuições, as competências, o funcionamento, o estatuto e as estruturas inspectivas dos serviços que integram o Sistema Nacional de Protecção Civil em geral e, em especial do Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC).-Decreto-Lei n.º 203/93, de 3 de junho – Estabelece a orgânica, as atribuições, as competências, o funcionamento, o estatuto e as estruturas inspectivas dos serviços que integram o Sistema Nacional de Protecção Civil em geral e, em especial do Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC).

Decreto-Lei n.º 222/93 D.R. I Série A. 141 (1993-06-18) 3272-Regula a constituição, composição, competência e funcionamento dos centros operacionais de emergência de protecção civil a nível nacional, regional, distrital e municipal, previstos na lei de bases da protecção civil (Lei n.º 13/91, de 29 de agosto). -Decreto-Lei n.º 222/93,

de 18 de junho – Regula a constituição, composição, competência e funcionamento dos centros operacionais de emergência de protecção civil a nível nacional, regional, distrital e municipal, previstos na lei de bases da protecção civil (lei 113/91, de 29 de agosto).

Decreto-Lei n.º 374/93 D.R. I Série A. 258 (1993-11-04) 6174-Estabelece as regras relativas ao estatuto remuneratório e a estrutura das remunerações base dos bombeiros municipais, a que alude o Decreto-Lei 293/92, de 30 de dezembro (Estabelece o regime dos cargos de bombeiros profissionais da administração local). -Decreto-Lei n.º 374/93, de 4 de novembro – Estabelece as regras relativas ao estatuto remuneratório e a estrutura das remunerações base dos bombeiros municipais, a que alude o Decreto-Lei 293/92, de 30 de dezembro (Estabelece o regime dos cargos de bombeiros profissionais da administração local).

Decreto-Lei n.º 407/93 D.R. I Série A. 290 (1993-12-14) 625-Estabelece o Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros.-Decreto-Lei n.º 407/93, de 14 de dezembro - Estabelece o Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros.

Decreto-Lei n.º 158/95 D.R. I Série A. 154 (1995-07-06) 4295-Decreto-Lei n.º 158/95, de 6 de julho – Altera o Decreto-Lei 293/92, de 30 de dezembro (alterado pela lei 52/93, de 14 de julho), que Estabelece o Regime dos Cargos de Bombeiros Profissionais da Administração Local.-Decreto-Lei n.º 158/95, de 6 de julho – Altera o Decreto-Lei 293/92, de 30 de dezembro (alterado pela lei 52/93, de 14 de julho), que Estabelece o Regime dos Cargos de Bombeiros Profissionais da Administração Local.

Decreto-Lei n.º 253/95 D.R. I Série A. 227 (1995-09-30) 6050-Cria o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo.-Decreto-Lei n.º 253/95, de 30 de setembro - Cria o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo.

Decreto-Lei n.º 316/99 D.R. I Série A. 186 (1996-08-11) 5237-Altera o Decreto-Lei nº 231/86, de 14 de Agosto que criou, no Serviço Nacional de Protecção Civil, a conta especial de emergência.-Decreto-Lei n.º 316/99, de 11 de agosto - Altera o Decreto-Lei nº 231/86, de 14 de Agosto que criou, no Serviço Nacional de Protecção Civil, a conta especial de emergência.

Decreto-Lei n.º 209/96 D.R. I Série A. 209 (1996-11-15) 4150-Altera o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, que cria a Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros.-Decreto-Lei n.º 209/96, de 15 de novembro - Altera o Decreto-Lei n.º 418/80, de 29 de Setembro, que cria a Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros.

Decreto-Lei n.º 359/97 D.R. I Série A. 290 (1997-12-17) 6669-Altera a norma transitória contida no artigo 26º do Decreto Lei nº 293/92, de 30 de Dezembro (regime

jurídico dos corpos de bombeiros profissionais da administração local).-Decreto-Lei n.º 359/97, de 17 de dezembro – Altera a norma transitória contida no artigo 26º do Decreto Lei n.º 293/92, de 30 de Dezembro (regime jurídico dos corpos de bombeiros profissionais da administração local).

Decreto-Lei n.º 152/99 D.R. I Série A. 108 (1999-05-10) 2409-Decreto-Lei n.º 152/99, de 10 de maio - Altera o Decreto-Lei n.º 203/93, de 3 de Junho (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Protecção Civil).-Decreto-Lei n.º 152/99, de 10 de maio - Altera o Decreto-Lei n.º 203/93, de 3 de Junho (Lei Orgânica do Serviço Nacional de Protecção Civil).

Decreto-Lei n.º 179/99 D.R. I Série A. 118 (1999-05-21) 2738-Estabelece, para o território do continente, as regras e os procedimentos a observar na criação e reconhecimento de equipas de sapadores florestais e regulamenta apoios à sua actividade.-Decreto-Lei n.º 179/99, de 21 de maio - Estabelece, para o território do continente, as regras e os procedimentos a observar na criação e reconhecimento de equipas de sapadores florestais e regulamenta apoios à sua actividade.

Decreto-Lei n.º 293/2000 D.R. I Série A. (2000-11-17) 6546-Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros.-Decreto-Lei n.º 293/2000, de 17 de novembro – Lei Orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros.

Decreto-Lei n.º 293/2000 D.R. I. Série A. 266 (2000-11-17) 6546-Aprova a nova lei orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros, organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, tutelado pelo Ministro da Administração Interna.-Decreto-Lei n.º 293/2000, de 17 de novembro – Aprova a nova lei orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros, organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, tutelado pelo Ministro da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 294/2000 D.R. I. Série A. 266 (2000-11-17) 6554-Reformula o Conselho Nacional de Bombeiros, criado pelo Decreto-Lei n.º 407/93 de 14 de Dezembro, dispondo sobre a sua natureza, competências e composição.-Decreto-Lei n.º 294/2000, de 17 de novembro – Reformula o Conselho Nacional de Bombeiros, criado pelo Decreto-Lei n.º 407/93 de 14 de Dezembro, dispondo sobre a sua natureza, competências e composição.

Decreto-Lei n.º 295/2000 D.R. I. Série A. 266 (2000-11-17) 6555-Aprova, publicando em anexo, o Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros (sapadores,

municipais, voluntários e privativos).-Decreto-Lei n.º 295/2000, de 17 de novembro – Aprova, publicando em anexo, o Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros (sapadores, municipais, voluntários e privativos).

Decreto-Lei n.º 296/2000 D.R. I Série A. 266 (2000-11-17) 6563-Cria os centros de coordenação de socorros (CCS), serviços permanentes do Serviço Nacional de Bombeiros, com a finalidade de assegurar a coordenação de socorros e o comando operacional dos diversos meios e serviços de socorro e assistência.-Decreto-Lei n.º 296/2000, de 17 de novembro – Cria os centros de coordenação de socorros (CCS), serviços permanentes do Serviço Nacional de Bombeiros, com a finalidade de assegurar a coordenação de socorros e o comando operacional dos diversos meios e serviços de socorro e assistência.

Decreto-Lei n.º 186/2001 D.R. I Série A. 143 (2001-06-22) 3675-Cria um regime excepcional e transitório relativamente à aplicação do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 293/92, de 30 de Dezembro, que estabelece o regime dos cargos de bombeiros profissionais da administração local, definindo a sua natureza, conteúdo funcional, carreira, recrutamento, estágio, direitos e deveres das mesmas.-Decreto-Lei n.º 186/2001, de 22 de junho – Cria um regime excepcional e transitório relativamente à aplicação do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 293/92, de 30 de Dezembro, que estabelece o regime dos cargos de bombeiros profissionais da administração local, definindo a sua natureza, conteúdo funcional, carreira, recrutamento, estágio, direitos e deveres das mesmas.

Decreto-Lei n.º 209/2001 D.R. I Série A. 174 (2001-07-28) 4607-Altera os Decretos-Leis n.ºs 293/2000, 295/2000, 296/2000 e 297/2000, todos de 17 de Novembro, que aprovam, respectivamente, a lei orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros, o Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros, a criação dos centros de coordenação de socorros e o Estatuto Social do Bombeiro.-Decreto-Lei n.º 209/2001, de 28 de julho - Altera os Decretos-Leis n.ºs 293/2000, 295/2000, 296/2000 e 297/2000, todos de 17 de Novembro, que aprovam, respectivamente, a lei orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros, o Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros, a criação dos centros de coordenação de socorros e o Estatuto Social do Bombeiro.

Decreto-Lei n.º 16/2002 D.R. I Série A. 24 (2002-01-29) 703-Estabelece o estatuto de pessoal dos bombeiros profissionais da administração local.-Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril – Estabelece o estatuto de pessoal dos bombeiros profissionais da administração local.

Decreto-Lei n.º 49/2003 D.R. I Série A. 71 (2003-03-25) 1930-Cria o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, definindo a sua natureza, orgânica, competências, atribuições, órgãos e serviços.-Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de março – Cria o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, definindo a sua natureza, orgânica, competências, atribuições, órgãos e serviços.

Decreto-Lei n.º 205/2003 D.R. I Série A. 211 (2003-09-12) 5964-Decreto-Lei n.º 205/2003, de 12 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 13/2019, de 21 de janeiro – Transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 1999/105/CE, do Conselho, de 22 de Dezembro, relativa à comercialização de materiais florestais de reprodução, e estabelece as normas gerais aplicáveis à produção e comercialização de materiais florestais de reprodução não abrangidos por esta directiva.-Decreto-Lei n.º 205/2003, de 12 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 13/2019, de 21 de janeiro – Transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 1999/105/CE, do Conselho, de 22 de Dezembro, relativa à comercialização de materiais florestais de reprodução, e estabelece as normas gerais aplicáveis à produção e comercialização de materiais florestais de reprodução não abrangidos por esta directiva.

Decreto-Lei n.º 95/2004 D.R. I Série A. 95 (2004-04-22) 2436-Altera o Decreto-Lei n.º 179/99, de 21 de maio, que cria equipas de sapadores florestais e regulamenta a sua actividade. -Decreto-Lei n.º 94/2004, de 22 de abril - Altera o Decreto-Lei n.º 179/99, de 21 de maio, que cria equipas de sapadores florestais e regulamenta a sua actividade.

Decreto-Lei n.º 97/2005 D.R. I Série A. 114 (2005-06-16) 3818-Altera o Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março, (cria o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil e extingue o Serviço Nacional de Bombeiros e o Serviço Nacional de Protecção Civil).-Decreto-Lei n.º 97/2005, de 16 de junho – Altera o Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março, (cria o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil e extingue o Serviço Nacional de Bombeiros e o Serviço Nacional de Protecção Civil).

Decreto-Lei n.º 21/2006 D.R. I Série A. 24 (2006-02-02) 784-Altera a orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março, no concernente às estruturas do Centro Nacional de Operações de Socorro e respectivos centros distritais.-Decreto-Lei n.º 21/2006, de 2 de fevereiro – Altera a orgânica do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março, no concernente às estruturas do Centro Nacional de Operações de Socorro e respectivos centros distritais.

Decreto-Lei n.º 124/2006 D.R. I Série A. 123 (2006-06-28) 4586-Estabelece, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 12/2006, de 4 de Abril, as medidas e acções a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.-Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho – Estabelece, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 12/2006, de 4 de Abril, as medidas e acções a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.

Decreto-Lei n.º 134/2006 D.R. I Série A. 142 (2006-07-25) 5231-Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio - SIOPS – Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.-Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio - SIOPS – Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

Decreto-Lei n.º 247/2007 D.R. I Série A. 122 (2007-06-27) 4064-Constituição, Organização, Funcionamento e Extinção dos Corpos de Bombeiros, com a republicação pelo Decreto-Lei n.º 248/2012 de 21 de novembro, e as alterações da Retificação n.º 4/2013 de 18 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 103/2018 de 29 de novembro.-Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho – Constituição, Organização, Funcionamento e Extinção dos Corpos de Bombeiros, com a republicação pelo Decreto-Lei n.º 248/2012 de 21 de novembro, e as alterações da Retificação n.º 4/2013 de 18 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 103/2018 de 29 de novembro.

Decreto-Lei n.º 112/2008 D.R. I Série A. 125 (2008-07-01) 4086-Instituiu uma conta de emergência titulada pela Autoridade Nacional de Proteção Civil, para fazer frente a situações de catástrofe ou calamidade.-Decreto-Lei n.º 112/2008, de 01 de julho – Instituiu uma conta de emergência titulada pela Autoridade Nacional de Proteção Civil, para fazer frente a situações de catástrofe ou calamidade.

Decreto-Lei n.º 123/2008 D.R. I Série A. 135 (2008-07-15) 4434-Decreto-Lei n.º 123/2008, de 15 de julho – Altera o artigo 49.º-A do Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 21/2006, de 2 de Fevereiro, relativamente às condições de nomeação para as funções de comandante, 2.º comandante e adjunto de operações nacionais no âmbito do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil.-Decreto-Lei n.º 123/2008, de 15 de julho – Altera o artigo 49.º-A do Decreto-Lei n.º 49/2003, de 25 de Março, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 21/2006, de 2 de Fevereiro, relativamente às condições de nomeação para as funções de

comandante, 2.º comandante e adjunto de operações nacionais no âmbito do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil.

Decreto-Lei n.º 220/2008 D.R. I Série A. 220 (2008-11-12) 7903-Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 224/2015 de 09 e outubro – Regime Jurídico de Segurança Contra Incêndio em Edifícios.-Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 224/2015 de 09 e outubro – Regime Jurídico de Segurança Contra Incêndio em Edifícios.

Decreto-Lei n.º 34/2012 D.R. I Série A. 32 (2012-02-14) 748-Decreto-Lei n.º 32/2012, de 14 de fevereiro - Aprova a orgânica do Instituto Nacional de Emergência Médica, I. P.-Decreto-Lei n.º 32/2012, de 14 de fevereiro - Aprova a orgânica do Instituto Nacional de Emergência Médica, I. P.

Decreto-Lei n.º 68/2012 D.R. I Série A. 57 (2012-03-20) 1277-Aprova a orgânica do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P. -Decreto-Lei n.º 68/2012, de 20 de março - Aprova a orgânica do Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P.

Decreto-Lei n.º 135/2012 D.R. I Série A. 135 (2012-06-29) 3326-Aprova a orgânica do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, I. P. -Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho - Aprova a orgânica do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, I. P.

Decreto-Lei n.º 248/2012 D.R. I Série A. 225 (2012-11-21) 6678-Altera (primeira alteração) o Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, que define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território continental, e procede à sua republicação.-Decreto-Lei n.º 248/2012, de 21 de novembro - Altera (primeira alteração) o Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de junho, que define o regime jurídico aplicável à constituição, organização, funcionamento e extinção dos corpos de bombeiros, no território continental, e procede à sua republicação.

Decreto-Lei n.º 8/2014 D.R. I Série A. 12 (2014-01-17) 389-Define o processo de extinção da EMA - Empresa de Meios Aéreos, S. A.-Decreto-Lei n.º 8/2014, de 17 de janeiro - Define o processo de extinção da EMA - Empresa de Meios Aéreos, S. A.

Decreto-Lei n.º 8/2014 D.R. I Série A. 12 (2014-01-17) 389-Define o processo de extinção da EMA - Empresa de Meios Aéreos, S. A., sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, criada pelo Decreto-Lei n.º 109/2007, de 13 de abril. -Decreto-Lei n.º 8/2014, de 7 de janeiro - Define o processo de extinção da EMA - Empresa de

Meios Aéreos, S. A., sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, criada pelo Decreto-Lei n.º 109/2007, de 13 de abril.

Decreto-Lei n.º 11/2014 D.R. I Série A. 15 (2014-01-22) 458-Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, com as alterações do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, do Decreto-Lei n.º 82/2014 de 20 de maio, do Decreto-Lei n.º 14/2015 de 26 de janeiro e do Decreto-Lei n.º 40/2015 de 16 de março – Lei Orgânica do Ministério da Economia.- Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, com as alterações do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, do Decreto-Lei n.º 82/2014 de 20 de maio, do Decreto-Lei n.º 14/2015 de 26 de janeiro e do Decreto-Lei n.º 40/2015 de 16 de março – Lei Orgânica do Ministério da Economia.

Decreto-Lei n.º 163/2014 D.R. I Série A. 211 (2014-10-31) 5615-Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, que aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil.-Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro – Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, que aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil.

Decreto-Lei n.º 4/2015 D.R. I Série A. 4 (2015-01-07) 50-Código do Procedimento Administrativo.-Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro – Código do Procedimento Administrativo.

Decreto-Lei n.º 40/2015 D.R. I Série A. 52 (2015-03-16) 1573-Aprova os estatutos da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC).-Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março - aprova os estatutos da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC).

Decreto-Lei n.º 8/2017 D.R. I Série A. 6 (2017-01-09) 339-Estabelece o regime jurídico aplicável aos sapadores florestais e às equipas de sapadores florestais no território continental português e define os apoios públicos de que estas podem beneficiar.-Decreto-Lei n.º 8/2017, de 9 de janeiro - Estabelece o regime jurídico aplicável aos sapadores florestais e às equipas de sapadores florestais no território continental português e define os apoios públicos de que estas podem beneficiar.

Decreto-Lei n.º 12/2018 D.R. I Série A. 34 (2018-02-16) 990-Aprova a orgânica da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P.-Decreto-Lei n.º 12/2018, de 16 de fevereiro – Aprova a orgânica da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P.

Decreto-Lei n.º 70/2018 D.R. I Série A. 167 (2018-08-30) 4391-Estabelece as medidas excepcionais de contratação pública por ajuste direto relacionadas com os danos causados pelos incêndios florestais ocorridos em agosto de 2018 nos concelhos de Monchique, Silves, Portimão e Odemira.-Decreto-Lei n.º 70/2018, de 30 de agosto - Estabelece as medidas excepcionais de contratação pública por ajuste direto relacionadas com os danos causados pelos incêndios florestais ocorridos em agosto de 2018 nos concelhos de Monchique, Silves, Portimão e Odemira.

Decreto-Lei n.º 103/2018 D.R. I Série A. 230 (2018-11-29) 5435-Concretiza a Transferência de Competências para os órgãos municipais no domínio do apoio às equipas de intervenção permanente das entidades intermunicipais no domínio da rede de quartéis de bombeiros voluntários e dos programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários.-Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro – Concretiza a Transferência de Competências para os órgãos municipais no domínio do apoio às equipas de intervenção permanente das entidades intermunicipais no domínio da rede de quartéis de bombeiros voluntários e dos programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários.

Decreto-Lei n.º 2/2019 D.R. I Série A. 8 (2019-01-11) 105-Institui o Sistema Nacional de Monitorização e Comunicação de Risco, de Alerta Especial e de Aviso à População.-Decreto-Lei n.º 2/2019, de 11 de janeiro - Institui o Sistema Nacional de Monitorização e Comunicação de Risco, de Alerta Especial e de Aviso à População.

Decreto-Lei n.º 44/2019 D.R. I Série A. 64 (2019-04-01) 1790-Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil, ao abrigo das alíneas a) e d) do artigo 14.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, com a segunda alteração à Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro (transferência das competências dos governos civis, dando um prazo de 180 dias aos municípios para adaptarem os seus serviços ao regime previsto neste diploma.-Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril - concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil, ao abrigo das alíneas a) e d) do artigo 14.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, com a segunda alteração à Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro (transferência das competências dos governos civis, dando um prazo de 180 dias aos municípios para adaptarem os seus serviços ao regime previsto neste diploma.

Decreto-Lei n.º 45/2019 D.R. I Série A. 64 (2019-04-01) 1798-Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil – ANEPC.-Decreto-Lei n.º

45/2019, de 01 de abril - Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil – ANEPC.

Decreto-Lei n.º 45/2019 D.R. I Série A. 64 (2019-04-01) 1798-Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril, veio revogar o Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, que tinha alterado e republicado o Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro (Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil), com exceção dos seus artigos 18.º e 20.º até à entrada em funcionamento das novas estruturas operacionais.-Decreto-Lei n.º 45/2019, de 01 de abril, veio revogar o Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, que tinha alterado e republicado o Decreto-Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro (Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil), com exceção dos seus artigos 18.º e 20.º até à entrada em funcionamento das novas estruturas operacionais.

Despacho n.º 443-A/2018 D.R. 2.º Suplemento, II Série 6 (2018-01-09) 998-Homologa o Regulamento do Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI).-Despacho n.º 443-A/2018, de 9 de janeiro - Homologa o Regulamento do Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI).

Despacho Normativo n.º 10/81 D.R. I Série 9 (1981-01-12) 66-Indica a data da cessação de funções da Comissão Instaladora do Serviço Nacional de Protecção Civil (CISNPC).-Despacho Normativo n.º 10/81, de 12 de janeiro – Indica a data da cessação de funções da Comissão Instaladora do Serviço Nacional de Protecção Civil (CISNPC).

Despacho Normativo n.º 133/81 D.R. I Série 103 (1981-05-06) 1058-Normas Regulamentares do Conselho Superior de Bombeiros.-Despacho Normativo n.º 133/81, de 6 de maio – Normas Regulamentares do Conselho Superior de Bombeiros.

Despacho Normativo n.º 52/81 D.R. I Série 25 (1991-01-30) 280-Delegação de competência em outros membros do Governo.-Despacho Normativo n.º 52/81, de 30 de janeiro – Delegação de competência em outros membros do Governo.

Despacho Normativo n.º 96/94 D.R. I Série B. 36 (1994-02-12) 680-Determina a integração nos quadros da República do Corpo de Bombeiros das Forças de Segurança de Macau.-Despacho Normativo n.º 96/94, de 12 de fevereiro - Determina a integração nos quadros da República do Corpo de Bombeiros das Forças de Segurança de Macau.

Despacho Normativo n.º 766/94 D.R. I Série B. 275 (1994-11-28) 7017-Determina as Regras para o Funcionamento do Serviço Nacional de Bombeiros.-Despacho Normativo n.º 766/94, de 28 de novembro – Determina as Regras para o Funcionamento do Serviço Nacional de Bombeiros.

Despacho Normativo n.º 51/95 D.R. I Série B. 206 (1995-09-06) 5648-Atribui ao Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC) a missão de estudar e avaliar as declarações de prejuízos de natureza social e correspondentes pedidos de subsídios apresentados pelas vítimas de incêndios florestais ocorridos na época oficial de fogos florestais de 1995.-Despacho Normativo 51/95, de 6 de setembro – Atribui ao Serviço Nacional de Protecção Civil (SNPC) a missão de estudar e avaliar as declarações de prejuízos de natureza social e correspondentes pedidos de subsídios apresentados pelas vítimas de incêndios florestais ocorridos na época oficial de fogos florestais de 1995.

Despacho Normativo n.º 31/2003 D.R. I Série B. 174 (2003-07-30) 4477-Aprova os modelos dos cartões de identificação dos funcionários do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC).-Despacho Normativo n.º 31/2003, de 30 de julho – Aprova os modelos dos cartões de identificação dos funcionários do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC).

Despacho Regulamentar n.º 62/94 D.R. I Série B. 253 (1994-11-02) 6587-Aprova o Regime Jurídico da Tipificação dos Corpos de Bombeiros.-Despacho Regulamentar n.º 62/94, de 02 de novembro – Aprova o Regime Jurídico da Tipificação dos Corpos de Bombeiros.

Lei n.º 2093/1958 D.R. I Série 131 (1958-06-20) 503-Promulga as bases da organização da defesa civil do território.-Lei n.º 2 093, de 20 de junho de 1958 - Promulga as bases da organização da defesa civil do território.

Lei n.º 10/79 D.R. I Série A. 66 (1979-03-20) 428-Altera, por ratificação, o Decreto-Lei n.º 388/78, de 9 de Dezembro – Cria o Serviço Nacional de Bombeiros.-Lei n.º 10/79, de 20 de março – Altera, por ratificação, o Decreto-Lei n.º 388/78, de 9 de Dezembro – Cria o Serviço Nacional de Bombeiros.

Lei n.º 10/79 D.R. I Série A. 66 (1979-03-20) 428-Altera, por ratificação, o Decreto-Lei n.º 388/78, de 9 de dezembro.-Lei n.º 10/79, de 20 de março – Altera, por ratificação, o Decreto-Lei n.º 388/78, de 9 de dezembro.

Lei n.º 113/91 D.R. I Série A. 198 (1991-08-29) 4501-Lei de Bases da Protecção Civil-Lei 113/91, de 29 de agosto - Lei de Bases da Protecção Civil

Lei n.º 52/93 D.R. I Série A. 163 (1993-07-14) 3824-Altera por ratificação, os artigos 13, 14 e 23 e adita um artigo 19-A, ao Decreto-Lei numero 293/92, de 30 de dezembro, sobre o regime jurídico dos corpos de bombeiros profissionais.-Lei n.º 52/93, de 14 de julho – Altera por ratificação, os artigos 13, 14 e 23 e adita um artigo 19-A, ao

Decreto-Lei numero 293/92, de 30 de dezembro, sobre o regime jurídico dos corpos de bombeiros profissionais.

Lei n.º 23/96 D.R. I Série A. 172 (1996-07-26)-Cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais, republicada pela Lei n.º 12/2008 de 26 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 24/2008 de 02 de junho, alterada pela Lei n.º 6/2011 de 10 de Março, alterada pela Lei n.º 44/2011 de 22 de Junho, alterada pela Lei n.º 10/2013 de 28 de janeiro - Lei dos serviços públicos.- Lei n.º 23/96, de 26 de julho – Cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais, republicada pela Lei n.º 12/2008 de 26 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 24/2008 de 02 de junho, alterada pela Lei n.º 6/2011 de 10 de Março, alterada pela Lei n.º 44/2011 de 22 de Junho, alterada pela Lei n.º 10/2013 de 28 de janeiro - Lei dos serviços públicos.

Lei n.º 33/96 D.R. I Série A. 190 (1996-08-17) 2568-Aprova a Lei de Bases da Política Florestal.-Lei n.º 33/96, de 17 de agosto - Aprova a Lei de Bases da Política Florestal.

Lei n.º 98/97 D.R. I Série A. 196 (1997-08-26) 4401-Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, Retificação n.º 1/99, de 16 de janeiro, Lei n.º 1/2001, de 04 de janeiro, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Retificação n.º 5/2005, de 14 de fevereiro, Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, Retificação n.º 72/2006, de 06 de outubro, Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 61/2011, de 07 de dezembro, Lei n.º 2/2012, de 02 de janeiro, Lei n.º 20/2015, de 09 de março e Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.-Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pelas Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, Retificação n.º 1/99, de 16 de janeiro, Lei n.º 1/2001, de 04 de janeiro, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Retificação n.º 5/2005, de 14 de fevereiro, Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, Retificação n.º 72/2006, de 06 de outubro, Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 61/2011, de 07 de dezembro, Lei n.º 2/2012, de 02 de janeiro, Lei n.º 20/2015, de 09 de março e Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Lei n.º 27/2006 D.R. I Série A. 126 (2006-07-03) 4696-Lei n.º 27/2006, de 3 de junho, com as alterações da Rectificação n.º 45/2006, de 07 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que republica o diploma - Lei de Bases da Proteção Civil.-Lei n.º 27/2006, de 3 de junho, com as alterações da Rectificação n.º 45/2006, de 07 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º

1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que republica o diploma - Lei de Bases da Proteção Civil.

Lei n.º 65/2007 D.R. I Série 217 (2007-11-12) 8353-Define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil (SMPC), com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 114/2012, de 30 de novembro (transferência das competências dos governos civis).-Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro - Define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil (SMPC), com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 114/2012, de 30 de novembro (transferência das competências dos governos civis).

Lei n.º 12/2008 D.R. I Série A. 40 (2008-02-26) 1256-Primeira alteração à Lei n.º 23/96, de 26 de Julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais.-Lei n.º 12/2008, de 26 de fevereiro – Primeira alteração à Lei n.º 23/96, de 26 de Julho, que cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais.

Lei n.º 54/2008 D.R. I Série A. 171 (2008-09-04) 6189-Lei n.º 54/2008, de 04 de setembro - Cria o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)-Lei n.º 54/2008, de 04 de setembro - Cria o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)

Lei n.º 64/2013 D.R. I Série 164 (2013-08-27) 5170-Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto Regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, procede à primeira alteração ao Decreto -Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, e revoga a Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, e a Lei n.º 104/97, de 13 de setembro.-Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto Regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, procede à primeira alteração ao Decreto -Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, e revoga a Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, e a Lei n.º 104/97, de 13 de setembro.

Lei n.º 67/2013 D.R. I Série 165 (2013-08-28) 5184-Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação.-Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto - Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação.

Lei n.º 75/2013 D.R. I Série A. 176 (2013-09-12) 5688-Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e

para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.-Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Lei n.º 76/2017 D.R. I Série 158 (2017-08-17) 4734-Lei n.º 76/2017, de 03 de agosto – SNDFCI - Sistema Nacional da Defesa da Floresta Contra Incêndios, com a Retificação n.º 27/2017, de 02 de outubro, Lei 76/2017 que republicou o Decreto-Lei n.º 124/2006 de 28 de junho, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 15/2009 e 17/2009, ambos de 14 de janeiro, Decreto-Lei n.º 114/2011 de 30 de novembro e Decreto-Lei n.º 83/2014 de 23 de maio.-Lei n.º 76/2017, de 03 de agosto – SNDFCI - Sistema Nacional da Defesa da Floresta Contra Incêndios, com a Retificação n.º 27/2017, de 02 de outubro, Lei 76/2017 que republicou o Decreto-Lei n.º 124/2006 de 28 de junho, alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 15/2009 e 17/2009, ambos de 14 de janeiro, Decreto-Lei n.º 114/2011 de 30 de novembro e Decreto-Lei n.º 83/2014 de 23 de maio.

Lei n.º 50/2018 D.R. I Série 157 (2018-08-16) 4102-Lei-Quadro da Transferência de Competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais.-Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto - Lei-Quadro da Transferência de Competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais.

Lei n.º 56/2018 D.R. I Série A. 159 (2018-08-20) 4252-Observatório técnico independente para análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais e rurais que ocorram no território nacional.-Lei n.º 56/2018, de 20 de agosto - Observatório técnico independente para análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais e rurais que ocorram no território nacional.

Portaria n.º 1062/97 D.R. I Série B. 241 (1997-10-17) 5644-Fixa os resultados da aplicação dos critérios estabelecidos pelo Decreto Regulamentar nº 41/97, de 7 de Outubro, a cada município e a cada corpo de bombeiros.-Portaria n.º 1062/97, de 17 de outubro – Fixa os resultados da aplicação dos critérios estabelecidos pelo Decreto Regulamentar nº 41/97, de 7 de Outubro, a cada município e a cada corpo de bombeiros.

Portaria n.º 71/81 D.R. I Série 14 (1981-01-17) 138-Altera os critérios para o recrutamento de Chefe da Divisão de Planeamento e Formação do quadro do Serviço Nacional de Bombeiros.-Portaria n.º 71/81, de 17 de janeiro – Altera os critérios para o recrutamento de Chefe da Divisão de Planeamento e Formação do quadro do Serviço Nacional de Bombeiros.

Portaria n.º 804/81 D.R. I Série 214 (1981-09-17) 2469-Cria o lugar de assessor no Serviço Nacional de Bombeiros.-Portaria n.º 804/81, de 17 de setembro – Cria o lugar de assessor no Serviço Nacional de Bombeiros.

Portaria n.º 977/81 D.R. I Série 265 (1981-11-17) 3044-Cria modelos próprios de cartões de identidade para uso do pessoal afecto ao Serviço Nacional de Bombeiros.-Portaria n.º 977/81, de 17 de novembro - Cria modelos próprios de cartões de identidade para uso do pessoal afecto ao Serviço Nacional de Bombeiros.

Portaria n.º 64/85 D.R. I Série 27 (1985-02-01) 254-Alarga o quadro de pessoal do serviço Nacional de Bombeiros. Publica em anexo o respectivo Quadro.-Portaria n.º 64/85, de 1 de fevereiro - Alarga o quadro de pessoal do serviço Nacional de Bombeiros. Publica em anexo o respectivo Quadro.

Portaria n.º 713/86 D.R. I Série 274 (1986-11-27) 3571-Adita um lugar de técnico superior principal ao quadro de pessoal do Serviço Nacional de Bombeiros na parte referente aos serviços centrais.-Portaria n.º 713/86, de 27 de novembro - Adita um lugar de técnico superior principal ao quadro de pessoal do Serviço Nacional de Bombeiros na parte referente aos serviços centrais.

Portaria n.º 720/94 D.R. I Série B. 185 (1994-08-11) 4621-Aprova o Quadro de Pessoal dos Serviços Centrais do Serviço Nacional de Protecção Civil.-Portaria n.º 720/94, de 11 de agosto – Aprova o Quadro de Pessoal dos Serviços Centrais do Serviço Nacional de Protecção Civil.

Portaria n.º 1033/95 D.R. I Série B. 196 (1995-08-25) 5365-Procede à classificação de diversos distritos, consoante o nível de risco (baixo, médio ou alto).-Portaria n.º 1033/95, de 25 de agosto – Procede à classificação de diversos distritos, consoante o nível de risco (baixo, médio ou alto).

Portaria n.º 1398/95 D.R. I Série B. 271 (1995-11-23) 7244-Aprova os resultados da aplicação dos critérios estabelecidos no decreto regulamentar 62/94, de 2 de novembro, o qual definiu o processo de tipificação dos corpos de bombeiros.-Portaria n.º 1398/95, de 23 de novembro – Aprova os resultados da aplicação dos critérios estabelecidos no decreto regulamentar 62/94, de 2 de novembro, o qual definiu o processo de tipificação dos corpos de bombeiros.

Portaria n.º 40/96 D.R. I Série B. 38 (1996-02-14) 288-Suspende até 1 de Janeiro de 1997 a aplicação do disposto no n.º 3.º da Portaria n.º 1398/95, de 23 de Novembro (aprova os resultados da aplicação dos critérios estabelecidos no Decreto Regulamentar n.º 62/94, de 2 de Novembro).-Portaria n.º 40/96, de 14 de fevereiro – Suspende até 1 de

Janeiro de 1997 a aplicação do disposto no n.º 3.º da Portaria n.º 1398/95, de 23 de Novembro (aprova os resultados da aplicação dos critérios estabelecidos no Decreto Regulamentar n.º 62/94, de 2 de Novembro).

Portaria n.º 659/96 D.R. I Série B. 264 (1996-11-14) 4026-Altera o quadro de pessoal do Serviço Nacional de Protecção Civil, aprovado pela Portaria n.º 720/94, de 11 de Agosto.-Portaria n.º 659/96, de 14 de novembro – Altera o quadro de pessoal do Serviço Nacional de Protecção Civil, aprovado pela Portaria n.º 720/94, de 11 de Agosto.

Portaria n.º 696/96 D.R. I Série B. 276 (1996-11-28) 4317-Aprova e publica em anexo o modelo de cartão de identidade a usar pelos inspectores de bombeiros do serviço nacional de bombeiros.-Portaria n.º 696/96, de 28 de novembro – Aprova e publica em anexo o modelo de cartão de identidade a usar pelos inspectores de bombeiros do serviço nacional de bombeiros.

Portaria n.º 449/2001 D.R. I Série B. 104 (2001-05-05) 2572-Contém o conjunto de normas que caracterizam a organização do dispositivo operacional do sector dos bombeiros, designado por Sistema de Socorro e Luta contra Incêndios.-Portaria n.º 449/2001, de 5 de Maio - Contém o conjunto de normas que caracterizam a organização do dispositivo operacional do sector dos bombeiros, designado por Sistema de Socorro e Luta contra Incêndios.

Portaria n.º 449/2001 D.R. I Série B. 104 (2001-05-05) 2572-Cria o Sistema de Socorro e Luta contra Incêndios (SSLI).-Portaria n.º 449/2001, de 05 de maio – Cria o Sistema de Socorro e Luta contra Incêndios (SSLI).

Portaria n.º 963/2001 D.R. I Série B. 187 (2001-08-13) 5137-Cria o modelo de cartão de identidade para uso dos elementos dos corpos de bombeiros.-Portaria n.º 963/2001, de 13 de agosto – Cria o modelo de cartão de identidade para uso dos elementos dos corpos de bombeiros.

Portaria n.º 497/2004 D.R. I Série B. 106 (2004-05-06) 2898-Aprova o cartão de identidade para uso dos elementos dos corpos de bombeiros.-Portaria n.º 497/2004, de 6 de maio – Aprova o cartão de identidade para uso dos elementos dos corpos de bombeiros.

Portaria n.º 622/2005 D.R. I Série B. 146 (2005-08-01) 4450-Aprova o plano de vestuário e distintivos do comandante operacional nacional e dos comandantes operacionais distritais do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil.-Portaria n.º 622/2005, de 1 de agosto – Aprova o plano de vestuário e distintivos do comandante

operacional nacional e dos comandantes operacionais distritais do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil.

Portaria n.º 1358/2007 D.R. I Série 198 (2007-10-15) 7456-Portaria n.º 1358/2007, de 15 de outubro com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 75/2011 de 15 de fevereiro - A presente portaria pretende garantir às equipas de intervenção permanente (EIP) um funcionamento baseado numa definição clara das suas funções, as quais se destinam ao cumprimento de missões que, no âmbito do Sistema de Protecção Civil, estão confiadas aos corpos de bombeiros.

Portaria n.º 302/2008 D.R. I Série A. 77 (2008-04-18) 2281-Estabelece as normas de funcionamento da Comissão Nacional de Protecção Civil.-Portaria n.º 302/2008, de 18 de abril – Estabelece as normas de funcionamento da Comissão Nacional de Protecção Civil.

Portaria n.º 24/2011, de 17 de março da Região da Autónoma da Madeira - Estabelece as normas de funcionamento da Comissão Regional de Protecção Civil.-Portaria n.º 24/2011, de 17 de março da Região da Autónoma da Madeira - Estabelece as normas de funcionamento da Comissão Regional de Protecção Civil.

Portaria Conjunta da Vice-Presidência do Governo Regional e das Secretarias Regionais do Plano e Finanças e dos Assuntos Sociais n.º 69/2013, de 02 de agosto - Aprova os Estatutos do Serviço Regional de Protecção Civil, IP.RAM.

Portaria n.º 73/2014 D.R. I Série A. 55 (2014-03-19) 2089-Aprova o Regulamento de Uniformes da Estrutura Operacional da Autoridade Nacional de Protecção Civil, e revoga a Portaria n.º 622/2005, de 1 de agosto.

Portaria n.º 224-A/2014 D.R. 1.º Suplemento I Série 213 (2014-11-04) 5650-Fixa a Estrutura nuclear da Autoridade Nacional de Protecção Civil.-Portaria n.º 224-A/2014, de 4 de novembro - Fixa a Estrutura nuclear da Autoridade Nacional de Protecção Civil.

Portaria n.º 91/2017 D.R. I Série A. 44 (2017-03-02) 1133-Define o âmbito, o modo de reconhecimento e as formas de cooperação em atividades de protecção civil das organizações de voluntariado de protecção civil, adiante designadas por OVPC.

Portaria n.º 333/2018 D.R. I Série 250 (2018-12-28) 5964-Aprova os estatutos da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P.-Portaria n.º 333/2018, de 28 de dezembro - Aprova os estatutos da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P.

Regulamento CE n.º 1059/2003 - Instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS). -Regulamento CE n.º 1059/2003 - Instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS).

Resolução n.º 25/2008, de 18 de julho, da Comissão Nacional de Protecção Civil- Directiva relativa aos critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de protecção civil.

Resolução n.º 25/2008, de 18 de julho, da Comissão Nacional de Protecção Civil - Directiva relativa aos critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de protecção civil.

Resolução da Assembleia da República n.º 25/2003 D.R. I Série A. 78 (2003-04-02) 2155-Melhora as políticas de prevenção e combate aos fogos florestais.-Resolução da Assembleia da República n.º 25/2003, de 02 de abril – Melhora as políticas de prevenção e combate aos fogos florestais.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 34/86 D.R. I Série 102 (1986-05-05) 1041-Estabelece os níveis I, II e III da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS).

Resolução de Conselho de Ministros n.º 65/2006 D.R. I Série B. 102 (2006-05-26) 3511-Aprova o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.-Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2006, de 26 de maio - Aprova o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 6-B/2015 D.R. 1.º Suplemento, I Série 24 (2015-02-04) 692-Aprova a Estratégia Nacional para as Florestas, que constitui a primeira atualização da Estratégia aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006, de 15 de setembro.-Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015, de 4 de fevereiro - Aprova a Estratégia Nacional para as Florestas, que constitui a primeira atualização da Estratégia aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006, de 15 de setembro.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 157-A/2017. D.R. I Série A. 208 (2017-10-27) 5818-Aprova as alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios florestais.-Resolução de Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro - Aprova as alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios florestais.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 160/2017. D.R. I Série A. 208 (2017-10-30) 5823-Aprovou a Estratégia Nacional para uma Protecção Civil Preventiva.-

Resolução de Conselho de Ministros n.º 160/2017, de 30 de outubro – Aprovou a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 21/2018. D.R. I Série A. 46 (2018-03-06) 1172-Autoriza a realização da despesa para o lançamento de procedimento concursal com vista à disponibilização e locação dos meios aéreos no âmbito do combate aos incêndios florestais.-Resolução de Conselho de Ministros n.º 21/2018, de 6 de março - Autoriza a realização da despesa para o lançamento de procedimento concursal com vista à disponibilização e locação dos meios aéreos no âmbito do combate aos incêndios florestais.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 8/2019. D.R. I Série A. 7 (2019-01-10) 95-Autoriza a Força Aérea a realizar a despesa com a locação de meios aéreos.-Resolução de Conselho de Ministros n.º 8/2019, de 10 de janeiro - Autoriza a Força Aérea a realizar a despesa com a locação de meios aéreos.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2013 D.R. I Série A. 162 (2013-08-23) 5112-Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2013, de 23 de agosto - Autoriza a realização da despesa relativa à aquisição de serviços de operação e manutenção dos meios aéreos próprios pesados do Estado e da despesa com a aquisição de serviços de disponibilização dos meios aéreos próprios necessários à prossecução das missões públicas de combate aos incêndios florestais atribuídas ao Ministério da Administração Interna.-Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2013, de 23 de agosto - Autoriza a realização da despesa relativa à aquisição de serviços de operação e manutenção dos meios aéreos próprios pesados do Estado e da despesa com a aquisição de serviços de disponibilização dos meios aéreos próprios necessários à prossecução das missões públicas de combate aos incêndios florestais atribuídas ao Ministério da Administração Interna.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2014 D.R. I Série A. 244 (2014-12-18) 6140-Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2014, de 18 de dezembro - Autoriza a Autoridade Nacional de Proteção Civil a realizar a despesa relativa à aquisição dos serviços de disponibilização e locação dos meios aéreos anfíbios médios e pesados para a prossecução das missões públicas atribuídas ao Ministério da Administração Interna, durante os anos de 2015 a 2017.-Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2014, de 18 de dezembro - Autoriza a Autoridade Nacional de Proteção Civil a realizar a despesa relativa à aquisição dos serviços de disponibilização e locação dos meios aéreos anfíbios

médios e pesados para a prossecução das missões públicas atribuídas ao Ministério da Administração Interna, durante os anos de 2015 a 2017.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018 D.R. I Série 43 (2018-03-01) 1132-Aprova a Diretiva Única de Prevenção e Combate. -Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018, de 1 de março - Aprova a Diretiva Única de Prevenção e Combate.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/2018 D.R. I Série 243 (2018-12-18) 5841-Estabelece o modelo de formação na área de proteção civil. -Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/2018, de 18 de dezembro - Estabelece o modelo de formação na área de proteção civil.

Retificação n.º 27/2017 D.R. I Série 190 (2017-10-12) 5559-Retificação n.º 27/2017, de 02 de outubro - Declaração de retificação à Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto, que «Altera o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, procedendo à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho».-Retificação n.º 27/2017, de 02 de outubro - Declaração de retificação à Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto, que «Altera o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, procedendo à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho».

BIBLIOGRAFIA

Keynes J.M. – The End of laissez-faire. 1926, Parte IV: in Apolinário, Marisa – O Estado Regulador: o novo papel do Estado: Análise da perspectiva da evolução recente do Direito Administrativo: O exemplo do sector da energia. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Direito, 2013. Dissertação de Doutoramento

Acidentes de viação com vítimas, feridos e mortos – Continente. Portugal: ANSR/MAI, PORDATA. [Consul. 17 abr. 2019]. Disponível em www.pordata.pt/Portugal/Acidentes+de+via%C3%A7%C3%A3o+com+v%C3%A9timas++feridos+e+mortos+++Continente-326

Acta n.º 1 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários do Concelho de Óbidos. Portugal: AHBVCO [Consul. 23 fev. 2019]. Disponível e <https://www.bombeirosdeobidos.pt/constituicao>

Alcaraz, Maria Hylma – Fiscalização e controlo da atividade das autoridades reguladoras independentes com recurso às novas tecnologias. in 5.º Congresso Internacional de Direito na Lusofonia, Braga, 2018 – Direito e Novas Tecnologias. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho. 2018

Alexy, Robert – Teoria discursiva do direito. Rio de Janeiro. Forense Universitária: 2014, 1.ª Edição. Obra Original: Eine Theorie des praktischen Diskurses und andere. ISBN 978-85-309-5434-5

Alexy, Robert – Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo. Malheiros Editores LTDA: 2008, ISBN: 978-85-7420-872-5 Obra Original: Theorie der Brundrechte. 5.ª Edição, Suhrkamp Verlag, 2006

Almeida, José Rui Nunes de – Transparência e proporcionalidade no financiamento dos Serviços de Interesse Económico Geral. Porto: Vida Económica Editorial SA. 2014, ISBN 978-972-788-976-1

Almeida, Maria Antónia Pires de – As epidemias nas notícias em Portugal: cólera, peste, tifo, gripe e varíola, 1854-1918. Rio de Janeiro: Revista História, Ciências e Saúde. V. 21, n.º 2, abr-jun, 2014. p. 687-708. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702014000200012>

Almeida, Patrícia Tavares de – Atores, Regulação e Conhecimento nas Políticas Públicas de Construções Escolares em Portugal: as Escolas de Área Aberta. Lisboa: Universidade de Lisboa - Instituto de Educação, 2015. Dissertação de Doutoramento

Alvarez, Luciano. (2019). Proteção Civil: PSD quer alterações à lei que define nova orgânica da Proteção Civil. 03.03.2019. Jornal Público

Amaral, Diogo Freitas – Curso de Direito Administrativo. 2.^a Edição, Coimbra: Almedina, 1998, Vol. I, ISBN 972-40-0795-2

Amaral, Diogo Freitas – Curso de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 2015, Vol. I, ISBN 978-972-40-6209-9

Amaral, Diogo Freitas –Direito Administrativo. 2.^a Edição, Lisboa: 1988, Vol. II

Amaral, Diogo Freitas –Direito Administrativo. 2.^a Edição, Lisboa: 1989, Vol. III

AMARAL, Marcelo Quevedo do - Os serviços de interesse económico geral (sieg) no direito comunitário europeu. Revista Eletrónica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.4, 3o quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Anjos, Joana Catarina Neto dos – Litígios entre as Concessionárias do Serviço Público de Abastecimento de Água e os Consumidores. Coimbra: Publicações CEDIPRE Online n.º 24, setembro 2014. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2014. Disponível em: <http://www.cedipre.fd.uc.pt>

Anjos, Maria do Rosário - Os Serviços de Interesse Económico Geral na União Europeia: Concorrência e Obrigações de Serviço Público. Porto: Reflexões, Revista Científica da Universidade Lusófona do Porto, Ano 1, N.º 1, pp. 205 a 230. 2006

ANPC - Plano de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011

ANPC - Plano de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2012

ANPC - Plano de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2013

ANPC - Plano de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2014

ANPC - Plano de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2015

ANPC - Plano de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2016

ANPC - Plano de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2017

ANPC – Programa Permanente de Cooperação: Pagamentos. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2013

ANPC – Programa Permanente de Cooperação: Pagamentos. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2014

ANPC – Relatório de Actividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2010

ANPC – Relatório de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2011

ANPC – Relatório de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2012

ANPC – Relatório de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2013

ANPC – Relatório de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2014

ANPC – Relatório de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2015

ANPC – Relatório Final: apurar como foram cumpridas as normas constantes do SIOPS, a implementação e cumprimento do SGO, a articulação do posto de comando da ocorrência, do CDOS Leira e dos diferentes agentes de protecção civil envolvido na ocorrência a ocorrência 2017100032538 que teve lugar em Pedrógão Grande no passado dia 17 de Junho de 2017. Lisboa, Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2017

ANPC – Subsídios Atribuídos às AHB e CBM. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2015

ANPC – Subsídios Atribuídos às AHB e CBM. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2016

ANPC – Subsídios Atribuídos às AHB e CBM. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2017

ANPC – Subsídios Atribuídos às AHB e CBM. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2018

Antunes, Luís Filipe Colaço – O Direito Administrativo Sem Estado: Crise ou Fim de Um Paradigma?. Coimbra: Coimbra Editora. 2008, ISBN 978-972-32-1621-8

Apolinário, Marisa – O Estado Regulador: o novo papel do Estado: Análise da perspectiva da evolução recente do Direito Administrativo: O exemplo do sector da energia. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Direito, 2013. Dissertação de Doutoramento

Apud Apolinário, Marisa – O Estado Regulador: o novo papel do Estado: Análise da perspectiva da evolução recente do Direito Administrativo: O exemplo do sector da energia. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Direito, 2013. Dissertação de Doutoramento

Aragão, Alexandra - Prevenção de riscos na União Europeia: o dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma protecção civil eficaz e justa. Coimbra: Revista Crítica de Ciências Sociais, 2011. n.º 93 pp. 71-93

Aragão, Alexandra – A prevenção de Riscos em Estados de Direito Ambiental na União Europeia. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1996. N.º 31 - 32 (jan.-dez. 2011), p. 123-160

Aydon, Cyril – Breve História da Humanidade: Cento e Cinquenta Mil Anos da Nossa História. 1.ª Edição, Lisboa. 2010, ISBN 978-989-616-314-3 Obra Original: The Story of Man – an Introduction to 150,000 Years of Human History. Constable, 2007

Azevedo, Maria Eduarda – As Parcerias Público Privadas: Instrumento de Uma nova Governação Pública. Lisboa: Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2008. Dissertação de Doutoramento

Bombeiros.pt: bombeiros.pt [Consul. 10 fev. 2019]. Disponível em <https://www.bombeiros.pt/historial/historial.html>

Canotilho, J. J. Gomes – O princípio democrático sobre a pressão dos novos esquemas regulatórios. Coimbra: Revista de Direito Público e Regulação, 2009. N.º 1 (Maio) – pp. 99 – 107

Canotilho, José Joaquim Gomes Canotilho – Direito Constitucional. 6.ª Edição Revista, Coimbra: Almedina, 1993, ISBN 972-40-0757-X

Canotilho, José Joaquim Gomes Canotilho – Estudos sobre Direitos Fundamentais. 2.ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, ISBN 978-972-32-1593-9

Cardona, Maria Celeste Ferreira Lopes - Contributo para o Conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes. Lisboa: Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2014. Dissertação de Doutoramento

Cardoso, José Lucas – Autoridades Administrativas Independentes e Constituição: Contributo para o estudo da génese, caracterização e enquadramento

constitucional da Administração independente. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. ISBN 972-32-1113-0

Carvalho, Maria de Lourdes de, Barbosa, Telma Regina da Costa Guimaraes e Soares, Jeferson Boechat. 2010. Implementação de Política Pública: Uma Abordagem Teórica e Crítica. X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitária en América del Sur. dezembro de 2010

Catarino, Guilherme – O Novo Regime da Administração Independente: Quid custodiet ipsos custodes?. Coimbra: Publicações CEDIPRE Online n.º 16, fevereiro 2014. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2014. Disponível em: <http://www.cedipre.fd.uc.pt>

Coelho, Maria Helena da Cruz – As Cortes e o Parlamento em Portugal: O passado e a actualidade. Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República. 2006, Depósito Legal n.º 212925/04

Comissão das Comunidades Europeias - Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução. Bruxelas, 2.2.2000 COM(2000) 1 final

Comissão Europeia - A UE em 2017: Relatório Geral sobre a Atividade da União Europeia. Bruxelas: Direção-Geral da Comunicação, 2018. (Publicado em conformidade com o disposto no artigo 249.o, n.o 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), ISBN 978-92-79-71253-1

Comissão Europeia – Compreender as Políticas da União Europeia: Ajudar as vítimas de catástrofes e conflitos e proteger as pessoas em risco. Bruxelas: Serviço de Publicações da União Europeia, 2013. ISBN 978-92-79-24411-7 Disponível em http://europa.eu/pol/index_pt.htm

Correia, Jorge Alves; Vicente, S. Conceição – Regulamentos e ponderação de custos e benefícios (art. 99.º do CPA): âmbito e metodologia. Braga: Cadernos de Justiça Administrativa, 2016. n.º 117 (maio – junho), pp. 3 - 21

Coutinho, Nilton Carlos de Almeida – Da Concretização do direito de proteção contra desastres, sob a ótica da teoria dos direitos fundamentais. Brasil by Unisinos: Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), 6 (2): julho-setembro 2014. doi: 10.4013/rechtd.2014.62.09 p. 211-217© 2014

D’Alte, Tiago Souza – A regulação do sector postal em Portugal. Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo – Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?. Coimbra: Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3748-1 pp. 279 - 300

Entidades do Setor Institucional das Administrações Públicas - 2018. Portugal: INE, PORDATA. [Consul. 22 abr. 2019]. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cnacionais&xlang=pt

Escola Nacional de Bombeiros. Portugal: ENB [Consul. 13 mai. 2019]. Disponível em <https://www.enb.pt/publicacao.php?id=29&bloco=43&bloco=105>

Escola Nacional de Bombeiros. Portugal. [Consul. 19 fev. 2019] Disponível em https://www.enb.pt/admin/docs/repositorio/a1_Politica-Missao_Visao_e_Estrategia_rev_01.pdf

Estorninho, Maria João – A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública. Lisboa: Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 1995. Dissertação de Doutoramento

Farinho, Domingos Soares – Serviços sociais e outros serviços específicos: o Leopardo e o Ornotorrinco entre os setores de atividade económica. Gomes, Carla Amado; Pedro, Ricardo; Serrão, Tiago; Caldeira, Marco – Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos. Lisboa: AAFDL, 1.^a Reimpressão, 2018. ISBN 978-972-629-166-4

Ferreira, Cristiana Sofia Vieira – A função administrativa no contexto da compreensão integrada do fenómeno económico: Fundações Públicas. Coimbra: Universidade de Coimbra - Faculdade de Direito, 2013. Dissertação de Mestrado

Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo – Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?. Coimbra: Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3748-1

Ferro, Miguel Sousa – Um regulador independente para a segurança radiológica e nuclear. Coimbra: Revista de Direito Público e Regulação, 2009. N.º 2 (Julho) – pp. 135 – 148

Força Especial de Bombeiros – Relatório de Atividades. Lisboa: Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2014

Garcia, Maria da Glória F. P. D. 2009. Direito das Políticas Públicas. Coimbra : Almedina, 2009. p. 100. Depósito Legal n.º 290671/09. ISBN: 978-972-40-3799-8

Gilissen, John – Introdução Histórica ao Direito. 4.^a Edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2010, ISBN 972-31-0193-9 Obra Original: Introduction Historique au Droit: Esquisse d'une histoire du droit. Les sources du droit. Les sources du droit depuis le XIII.^e siècle. Éléments d'histoire du droit prive. Bruxelles, 1979

Gomes, Carla Amado; Pedro, Ricardo; Serrão, Tiago; Caldeira, Marco – Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos. Lisboa: AAFDL, 1.^a Reimpressão, 2018. ISBN 978-972-629-166-4

Gonçalves, João Luís Mendonça – Da Independência das Autoridades Reguladoras Independentes. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa - Faculdade de Direito, 2014. Dissertação de Mestrado

Gonçalves, Luís Ribeiro – Sistema de circulação de água e poder na Lisboa medieval – séculos XIV a XVI. Évora: Cadernos do Arquivo Municipal. 2.^a Série N.º 8, julho – dezembro 2017. ISSN 2183-3176 p. 37 a 54

Gonçalves, Pedro Costa– Direito Administrativo da Regulação. Coimbra in Miranda, Jorge - Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento: Coimbra Editora, 2016, Vol. II, ISSN 0870-3116 pp. 535 – 573

Gonçalves, Pedro Costa – O Governo da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-5091

Gonçalves, Pedro Costa – Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. ISBN 978-932-32-2147-3

Gonçalves, Pedro Costa – Regulação Administrativa e Contrato. In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, vol. II Coimbra: Coimbra Editora, 2010. pp. 987-1023; e in Revista de Direito Público da Economia. Brasil: Belo Horizonte, n.º 35, 2011. pp. 105-141

Gouveia, Jorge Bacelar – Manual e Direito Constitucional. 5.^a Edição Revista e Atualizada, Coimbra: Almedina, 2013, Vol. I, ISBN 978-972-40-5393-6

Grande enciclopédia universal. [Barcelona]: Durclub : Correio da Manhã, D.L. 2004. 20 Vol. 16, ISBN 84-96330-16-8 p. 10817

Guarda Nacional Republicana – A Guarda Real da Polícia: Esboço Histórico. Lisboa: Tipografia da Liga dos Combatentes da Grande Guerra. 1949

Guerra, Sérgio – Função Normativa das Agências Reguladoras: Uma Nova Categoria de Direito Administrativo?. São Paulo: Revista Direito GV, 7 (1): jan-jun 2011 p. 131 – 152

Hart, H. L. A. 2007. O Conceito de Direito. [ed.] Fundação Calouste Gulbenkian. [trad.] A. Ribeiro Mendes. 5.^a Edição. Lisboa: Osford University, 2007 ISBN: 978-972-31-0692-3

Hobbes, Thomas – Leviatã: Matéria, Forma e Poder de Um Estado Eclesiástico e Civil. Fonte Digital, 1642, Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. disponível em www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf

IGF – Listagem das Subvenções e Outros Benefícios Públicos: art. 4.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Lisboa: Inspeção Geral de Finanças, 2013

IGF – Listagem das Subvenções e Outros Benefícios Públicos: art. 4.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Lisboa: Inspeção Geral de Finanças, 2014

IGF – Listagem das Subvenções e Outros Benefícios Públicos: art. 4.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Lisboa: Inspeção Geral de Finanças, 2015

IGF – Listagem das Subvenções e Outros Benefícios Públicos: art. 4.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Lisboa: Inspeção Geral de Finanças, 2016

IGF – Listagem das Subvenções e Outros Benefícios Públicos: art. 4.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Lisboa: Inspeção Geral de Finanças, 2017

IGF – Listagem das Subvenções e Outros Benefícios Públicos: art. 4.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Lisboa: Inspeção Geral de Finanças, 2018

INEM – Relatório Anual: Atividades e Contas. Lisboa: Instituto Nacional de Emergência Médica, 2017

Kant, Immanuel – A Paz Perpétua. Brasil: KTTK, 2018, ISBN 978-989-778-686-1. Disponível em www.scribd.pt

Leong, Hong Cheng - Introdução ao Negotiated Rulemaking: a sua Compatibilidade com o Sistema Jurídico Português e Questões sobre a Legitimidade dos Administrados de Impugnar o Regulamento Consensual. Coimbra: Publicações CEDIPRE. Revista Online n.º 29, outubro de 2016. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2016. Disponível em: <http://www.cedipre.fd.uc.pt>

Livro Verde da Comissão, de 21 de Maio de 2003, sobre serviços de interesse geral [COM(2003) 270 final - Jornal Oficial C 76 de 25.03.2004].

Lobo, Carlos Baptista – Finanças e Fiscalidade: do Ambiente e da Energia. Coimbra: Almedina, 2019, Vol. I, ISBN 978-972-40-7657-7

Lobo, Carlos Baptista – Finanças e Fiscalidade: do Ordenamento do Território e do Urbanismo. Coimbra: Almedina, 2019, Vol. II, ISBN 978-972-40-7656-0

Lobo, Carlos Baptista – Reflexões sobre a (necessária) equivalência económica das taxas. Santos, António Carlos dos; in Estudos jurídicos e económicos em homenagem

ao Prof. António de Sousa Franco. Lisboa: Coimbra Editora, 2006. ISBN 978-000-00566-9-6 pp. 409 - 452

Lobo, Carlos Baptista – Sectores em rede: regulação para a concorrência. Lisboa: Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2008. Dissertação de Doutoramento

Lobo, Carlos Baptista – Taxas enquanto instrumento de financiamento público – as responsabilidades acrescidas do Estado. Santos, António Carlos dos; Lobo, Carlos Baptista; Portugal, Mário – Coletânea de Estudos de Fiscalidade e Contabilidade: 10 anos em memória do Prof. Sousa Franco. Lisboa: Gabinete de Estudos da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, 2014. ISBN978-989-98660-1-0 pp. 79 - 87

Lopes, Brenner e Amaral, Jefferson Ney. 2008. Políticas Públicas - Conceitos e Práticas. Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008. pp. 15 - 16. Vol. 7

Lousada, Mariana e Valentim, Marta Ligia Pomim. 2011. Modelo de tomada de decisão e a sua relação com a informação orgânica. Perspectivas em Ciências de Informação. jan/mar de 2011, Vol. 16, pp. 147-164

Maças, Fernanda – Serviços Públicos de Abastecimento de Água, Saneamento de Águas Residuais Urbanas e Resíduos Urbanos. Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo – Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?. Coimbra: Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3748-1 pp. 507 - 570

Machado, Andreia – Futuro dos Serviços Públicos: Relação entre a Concessão e a Regulação. Porto: Universidade Católica Portuguesa – Faculdade de Direito, 2013. Dissertação de Mestrado

Marques, Maria Manuel Leitão; Moreira, Vital – A Mão Visível: Mercado e Regulação. Coimbra : Almedina, 2008. ISBN 978-972-40-1967-3

Martins, Cristina Maria dos Reis e Macolmes, Irma Carina Brum. 2017. Modelos de análises de políticas públicas: teoria e prática. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão. Porto Alegre : Fundação de Economia e Estatística, 2017

Martins, J. P. Oliveira – História de Portugal. Lisboa: Livraria Bertrand. Terceira Edição Argumentada. Tomo I. Bibliotheca das Sciencias Sociales. 1882

Martins, J. P. Oliveira – História de Portugal. Lisboa: Livraria Bertrand. Terceira Edição Argumentada. Tomo II. Bibliotheca das Sciencias Sociales. 1882

Martins, Jorge Silva – A Governação do Setor Aeroportuário. In Gonçalves, Pedro Costa – O Governo da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-5091p. 181 – 230

Martins, Rodrigo Varela - Os Poderes de Regulação da Erse. Coimbra: Publicações CEDIPRE. Revista de Direito Público e Regulação, N.º 3. setembro de 2009, ISSN 1647-2306

Matias, Kamilla Dantas Matias - A Loucura na Idade Média: Ensaio sobre algumas representações. Coimbra: Universidade de Coimbra - Faculdade de Letras, 2015. Dissertação de Mestrado

Matos, Nuno Albuquerque - Auxílios de Estado: Financiamento dos Serviços de Interesse Económico Geral. Coimbra: Instituto Jurídico. Universidade de Coimbra - Faculdade de Direito, 2015. Dissertação de Mestrado. ISBN 978-989-8787-03-3

Melo, Joaquim Calisto Figueiredo – O direito da regulação e as entidades reguladoras independentes em Portugal. Lisboa: Universidade Lusíada de Lisboa - Faculdade de Direito, 2015. Dissertação de Mestrado

Mendes, Patrícia Alexandra Tomás – Análise do Risco de Incêndio em Zonas Urbanas Antigas: Centro Histórico de Coimbra. Coimbra: Instituto Superior de Engenharia de Coimbra - Instituto Politécnico de Coimbra, 2015. Dissertação de Mestrado

Miranda, Jorge – Os Direitos Fundamentais na Ordem Constitucional Portuguesa. Espanha: Revista Española de Derecho Constitucional, 1986. Año 6. N.º 18. (Septiembre-Diciembre) pp. 107 a 138

Miranda, Jorge; Medeiros, Rui – Constituição Portuguesa Anotada. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, Vols, ISBN 972-32-1307-9

Moniz, Ana Raquel Gonçalves – Estudos sobre os Regulamentos Administrativos. 2.ª Edição, Coimbra: Almedina, 2016, ISBN 978-972-40-6668-4

Monteiro, Claudio – O Domínio da Cidade: A propriedade á prova do Direito do Urbanismo. Lisboa: Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2010. Dissertação de Doutoramento

Monteiro, Fernando Manuel Paiva – Os Riscos e o Sistema Europeu de Proteção Civil. Coimbra: Riscos – Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança. in Conferência proferida durante o V Encontro Nacional e I Congresso Internacional de Riscos, durante a Mesa Redonda 1, dedicada à Protecção Civil,

Prevenção e Socorro, na óptica dos ex-Presidentes do Serviço Nacional de Bombeiros e de Protecção Civil. 2009

Moreira, Vital; Maças, Fernanda - Autoridades Reguladoras Independentes: Estudo e Projeto de Lei-Quadro. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. ISBN 972-32-1161-0

Neto, Tarcísio Vieira de Carvalho - O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas. São Paulo: Universidade de São Paulo - Faculdade de Direito, 2014. Dissertação de Doutoramento

Neves, Fidélia – A Necessidade de uma Entidade Reguladora da Saúde. Lisboa: Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2015-2016. Dissertação de Mestrado

Observatório Técnico Independente – Relatório: Avaliação do sistema nacional de proteção civil no âmbito dos incêndios rurais. Lisboa, Assembleia da República, 2018 (dezembro)

Oliveira, Bruna Valões – O Voluntariado nos Bombeiros em Portugal e no Brasil. Lisboa: CEDIS Working Papers, n.º 44 – setembro 2016, Direito, Segurança e Democracia.

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. 2016

Orçamento de Estado. Portugal: DGO. [Consul. 28 mar. 2019]. Disponível em <https://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/OEPagina.aspx?Ano=2019&TipoOE=Orçamento%20Estado%20Aprovado&TipoDocumentos=Lei%20/%20Mapas%20Lei%20/%20Relatório>

Ordenações Afonsinas on-line. Portugal: Universidade de Coimbra. [Consul. 25 mar. 2019]. Disponível em <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas/>

Ordenações Filipinas on-line. Portugal: Universidade de Coimbra. [Consul. 21 nov. 2018]. Disponível em <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm>

Parecer n.º 160/2004 – D.R. II Série n.º 198 (2005/10/§4) 14740-Parecer da Procuradoria Geral da República

PROCIV. Portugal: ANPC. [Consul. 21 dez. 2018]. Disponível em <http://www.prociv.pt/pt-pt/Paginas/default.aspx>

Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa: RSBL [Consul. 10 fev. 2019]. Disponível em <http://www.cm-lisboa.pt/viver/seguranca/regimento-de-sapadores-bombeiros/o-rsb/historia>

Relatório n.º 1/2016 – 2.ª S. Proc. N.º 4/2015 – AUDIT: Relatório de Auditoria Orientada às Transferências Financeiras da Autoridade Nacional de Proteção Civil para as Associações Humanitárias de Bombeiros – ano 2013. Lisboa, Tribunal de Contas, 2016

Relatório n.º 30/2017 – 2.ª S. Proc. N.º 07/2017 – AUDIT: Relatório de Auditoria Seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas nos relatórios das auditorias à Autoridade Nacional de Proteção Civil (Relatório n.º 1 /2016) e à Empresa de Meios Aéreos (Relatório n.º 12/2014) – ano 2017. Lisboa, Tribunal de Contas, 2017

Relatório n.º 33/08 – 2.ª S. Proc. N.º 44/08 – AUDIT: Relatório de Auditoria aos Apoios Concedidos pela Autoridade Nacional de Proteção Civil – ano 2007. Lisboa, Tribunal de Contas, 2008

Relatório no âmbito do CEEP Comunitário (European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest) - Os Serviços de Interesse Económico Geral (SIEG) na União Europeia em 2001. Versão Maio 2005

Resende, Andreia Manuel Oliveira – O Poder Regulamentar das Autoridades Reguladoras Independentes. Porto: Universidade Católica Portuguesa - Escola de Direito, 2016. Dissertação de Mestrado

Rodrigues, Maria de Lurdes e Araujo, Luisa. 2017. revues.org. Sociologia, Problemas e Práticas. [Online] 06 de 02 de 2017. Págs. 18 - 26. [Citação: 02 de 11 de 2017.] <http://spp.revues.org/2662>. ISSN: 2182-7907

Rousseau, Jean-Jacques – Do Contrato Social. Fonte Digital: www.jahr.org, 1762, disponível em eBooksBrasil.com

Samuelson, Paul A.; Nordhaus, Willian D. – Economia. 12.ª Edição, Lisboa. 1990, ISBN 84-7615-273-6 Obra original: Economics. 12th ed. New York : Mcgraw-Hill, 1988. ISBN 0-07-054685-1

Santos, António Carlos dos; Lobo, Carlos Baptista; Portugal, Mário – Coletânea de Estudos de Fiscalidade e Contabilidade: 10 anos em memória do Prof. Sousa Franco. Lisboa: Gabinete de Estudos da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, 2014. ISBN 978-989-98660-1-0

Schulze, Hagen – Estado e Nação na História da Europa. Lisboa: Editorial Presença, 1997. ISBN 92-23-2153-6

Serafim, Milena Pavan e Dias, Rafael de Brito. 2012. Análise de Política: Uma Revisão da Literatura. [ed.] CIAGS & Rede de Pesquisadores em Gestão Social - RGS. jan/jun de 2012, Vol. 3, Análise de Política, Estado, Política, pp. 121-134. <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/213>. Acesso em: 15 dez. 2017.

Silva, João Nuno Calvão da – Regulação de Serviços. In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, vol. IV, Administração e

Sustentabilidade entre Risco(s) e Garantia(a) Coimbra: Coimbra Editora, 2012. pp. 577-615. ISSN 978-972-32-2054-4. ISSN 978-972-32-2056-8 (Obra completa)

Silva, Raúl Vaz Ramires Vieira da – A Independência Orçamental das Entidades Reguladoras à Luz da Nova Lei-Quadro. Lisboa: Universidade de Lisboa - Faculdade de Direito, 2017. Dissertação de Mestrado

Silva, Suzana Tavares – Sustentabilidade e Solidariedade no Financiamento do Bem-Estar: O Fim das “Boleias”? Coimbra in Sousa, Marcelo Rebelo [et. al.] - Estudos de Homenagem ao Professor Jorge Miranda: Coimbra: Coimbra Editora, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012, Vol. V, pp. 819 - 842

Simões, Tânia Cardoso – Regular os Media numa Época de Transição do Leaning Back para o Leaning Forward. Ferreira, Eduardo Paz; Morais, Luís Silva; Anastácio, Gonçalo – Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?. Coimbra: Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3748-1 pp. 571 - 612

Streck, Lenio Luiz; Morais, José Luis Bolzan de – Ciência Política & Teoria do Estado. 5.^a Edição Revista Atualizada, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, ISBN 85-7348-446-2

Viana, Afonso Manuel da Mota - O Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia: A Participação do Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro da Guarda Nacional Republicana. Lisboa: Academia Militar, 2017. Relatório Científico Final de Mestrado

Vicente, Marta – Comentário à Lei n.º 46/2011, de 24 de Junho, que cria o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão. Coimbra: Publicações CEDIPRE Online n.º 11, abril 2012. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2012. Disponível em: <http://www.cedipre.fd.uc.pt>

Voa na boa: Autoridade Nacional de Aviação Civil. [Consul. 04 abr. 2019]. Disponível em <https://www.voanaboa.pt>